FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

LE DÉCLIN

DES

CHAMBRES HAUTES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le Jeudi 2 Juillet 1925, à 15 heures

PAR

Michel CAHIERRE

Membres du Jury { MM. LE FUR, Professeur, Président.
GIRAUD, Agrégé.
CHEVALLIER, Chargé de Cours.

RENNES
IMP. EDONEUR
65, Rue du Mail

1925

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549208_0011

A MON PÈRE

A MA MÈRE

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES

LE DÉCLIN

DES

CHAMBRES HAUTES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le Jeudi 2 Juillet 1925, à 15 heures

PAR

Michel CAHIERRE

Membres du Jury { MM. LE FUR, Professeur, Président.
GIRAUD, Agrégé.
CHEVALLIER, Chargé de Cours.

RENNES
IMP. EDONEUR
65, Rue du Mail

1925

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

BIBLIOGRAPHIE

Edgard Allix. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française.*

Léon Duguit. — *Traité de droit constitutionnel.* 4 volumes.

Esmein & Nezard. — *Éléments de droit constitutionnel français et comparé.* 2 volumes.

Maurice Hauriou. — *Précis de droit constitutionnel.*

Bard & Robiquet. — *La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères.*

René Brunet. — *La constitution allemande du 11 août 1919.*

Dareste. — *Les constitutions modernes.* 2 volumes. 1910.

G. Lowes Dickinson. — *Le développement du Parlement pendant le* XIX^e^ *siècle.* Traduction et préface de Maurice Deslandres.

Joseph Dubois. — *La constitution de l'Empire allemand du 11 août 1919.*

Émile Giraud. — *La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif.*

Guyot. — *L'Angleterre, sa politique intérieure.*

Hoetzl & Joachim. — *La Constitution de la République tchécoslovaque.*

Le Fur. — *État fédéral et Confédération d'États.*

Georges Smets. — *La réforme du Sénat.*

André Siegfried. — *L'Angleterre d'aujourd'hui ; son évolution économique et politique* (Enquêtes du Musée Social).

Constitution de la République polonaise (Extrait de *La Pologne*).

Annuaire général de la France et de l'étranger. Années 1922 et 1924.

Annuaire de législation étrangère publié par la Société de législation comparée. Années 1912 à 1922.

Bulletin de la Société de législation comparée. Années 1915-16, 1920 Sqq.

Journal officiel de la République française. Docum. parl. Chambre S. O. 1924.

Revue du droit public et de la science politique. Années 1913, 1919 Sqq.

Revue politique et parlementaire. Année 1924.

Revue des sciences politiques. Années 1920, 1922 Sqq.

Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques. Années 1909 et 1910.

CHAPITRE PREMIER

Les Chambres Hautes, au début du XX^{e} siècle.

——x——

Tous les pays du monde ont, au cours du XIX^{e} siècle, éprouvé la nécessité d'entrer dans le mouvement constitutionnel ébauché, depuis longtemps déjà, par l'Angleterre et la Hongrie, et franchement adopté, à la fin du XVIII^{e} siècle, par cette même Angleterre, les Etats-Unis d'Amérique, et la France. Aussi ne faut-il pas s'étonner de retrouver l'influence de ces trois pays dans la plupart des constitutions.

L'Angleterre a sa Chambre des Lords et sa Chambre des Communes nettement séparées depuis le milieu du XIV^{e} siècle ; elle est toujours restée fidèle à un principe vieux de près de six cents ans (1). Les Etats-Unis d'Amérique, quelques années en confédération, ont en 1787 adopté la forme fédérale qu'ils ont conservée

(1) Sauf quelques années, de 1649 à la Restauration.

depuis lors, fiers de l'avoir trouvée, satisfaits des résultats d'un système qui permet de gouverner un territoire longtemps en voie d'accroissement, et finalement devenu aussi vaste. Là aussi se perpétue le système des deux Chambres, Sénat, organe des Etats-membres, et Chambre des Représentants, qui est l'élue du peuple entier. La France, enfin, après avoir, au début, par réaction contre la division en trois ordres des Etats Généraux de l'Ancien régime, cru devoir se passer d'une seconde Chambre et répondre à la conception de la souveraineté nationale par une assemblée unique, ne tardait pas à en percevoir et éprouver les abus qui, pour longtemps, condamnaient le système.

Tels étaient les modèles qui s'offraient aux diverses nations du monde civilisé, et leur autorité était si grande que l'on ne peut expliquer que par esprit d'imitation et la volonté de faire, sans savoir autrement pourquoi, deux Chambres, l'originale disposition de la Constitution norvégienne, établie en 1814, qui divise le Storthing en deux assemblées. Le Storthing, élu par le peuple norvégien, se renouvelle intégralement à chaque élection. C'est lui qui choisit un quart de ses membres pour en faire le Lagthing, la Chambre Haute, tandis que les trois autres quarts composent l'Odelsthing.

Quelle que fut l'autorité des premiers Etats qui ont organisé chez eux le régime constitutionnel, il ne faut cependant pas croire que leur influence et leur exemple fussent absolus et se soient perpétués durant tout le cours du XIX^e^ siècle. La France elle-même, abandonnant sa voie, fatiguée des Chambres des Pairs d'une monarchie réactionnaire, puis d'une monarchie bourgeoise, poussée par la vague quasi-socialiste qui déferlait sur elle en 1848, consacrait dans sa nouvelle constitution la pure manifestation de la volonté du peuple par l'organe d'une Assemblée unique.

La plupart des pays ont soit élaboré, soit renouvelé,

soit profondément modifié leur constitution au cours d'une période dont on peut approximativement fixer le début à 1860. Pendant 40 à 50 ans, les nations ont cherché à mettre au point leur sagesse, et à se rapprocher de l'idéal commun qui doit leur apporter le calme et la prospérité. C'est pourquoi, au début du XX^{e} siècle, nous pouvons distinguer, à travers les institutions disparates, un fonds de conceptions sur lequel elles reposent. Mais la vie des sociétés, comme celle des individus, ne se plait qu'en une perpétuelle évolution, et lorsqu'elle semble avoir trouvé des bases solides sur lesquelles s'appuyer pour goûter un moment de repos, il faut qu'elle reprenne sa route. La revision de la Constitution turque et la constitution sud-africaine, en 1909, sont un timide prélude. Les deux textes constitutionnels importants de 1911, le Parliament Act anglais et la Constitution portugaise, inaugurent ouvertement une tendance nouvelle, en donnant aux Chambres Basses des Etats qu'ils régissent, au détriment des Hautes Assemblées, des pouvoirs plus étendus que ceux qu'elles possédaient avant qu'intervinssent ces modifications.

*
* *

Tous les Etats n'ont pas des Parlements divisés en deux Chambres. On trouve à un moment en Bolivie trois Chambres, mais ce fait est exceptionnel et passager. On y trouve plus tard une seule Chambre (1) et la Chambre unique est un phénomène plus durable et

(1) La Bolivie est depuis longtemps revenue aux deux Chambres.

plus étendu que les Chambres multiples. Une constitution mexicaine présente la particularité d'une seule Chambre avec la forme fédérale, mais le Mexique revient plus tard au système plus logique de deux assemblées pour un Etat fédéral. Si l'on néglige certaines principautés de l'Allemagne de 1871, et certains cantons suisses, on peut, dans les premières années du XX^e^ siècle, diviser les pays qui admettent un Parlement fait d'un seul bloc en deux groupes principaux, composés d'Etats de territoire d'étendue plutôt restreinte.

Le premier englobe de petits pays des Balkans, Grèce, Serbie, Bulgarie. La principale caractéristique de leurs constitutions se trouve dans le besoin d'une représentation extraordinaire aux tournants dangereux de la vie de l'Etat. N'ayant pas de seconde Chambre pour permettre un plus minutieux examen des projets, et pour empêcher de brusquer une décision qui pourrait ne pas être conforme aux intérêts de la nation, il leur fallut découvrir quelque chose qui permit au gouvernement de rester en harmonie avec les intentions du peuple dans les moments difficiles. Ce moyen fut le doublement de la Chambre. En Serbie (1), la Skoupchtina nationale ordinaire est dissoute et remplacée par la Grande Skoupchtina nationale, composée de représentants en nombre double, lorsqu'il faut que la représentation populaire autorise le roi à devenir chef d'un autre Etat, désigne les régents lorsque le roi n'en a pas proposé avant sa mort, le successeur au trône lorsque celui-ci reste sans héritier légal, décide les modifications à apporter à la constitution, l'aliénation ou l'échange d'une portion du territoire de l'Etat, lorsqu'enfin le roi le juge utile. La Bulgarie (2) possède un mécanisme analogue ; le Véliko narodno Sébranié,

(1) Oustav. du 5-18 juin 1903. La constitution de 1901 avait organisé le système des deux Chambres, contrairement à la pratique adoptée jusqu'alors.

(2) Constitution du 17-29 avril 1879.

ou Grande Assemblée Nationale, est convoqué pour les mêmes motifs qu'en Serbie, en exceptant cependant le cas où le prince juge utile cette convocation. La constitution grecque (3) prévoit une semblable composition de la Chambre pour la révision de la Constitution ; mais lorsqu'il s'agit d'élire un nouveau roi, par suite de la vacance du trône, le mécanisme est plus simple. La Chambre ordinaire n'est pas dissoute ; un nombre égal de députés est élu par les citoyens, et vient s'adjoindre aux représentants en cours de mandat ; cela s'explique, car il faut, en l'absence de tout prince, qu'une autorité forte, celle du peuple, reste veiller aux intérêts de la nation.

Le second groupe comprend les Etats de l'Amérique Centrale. Ces Etats possèdent chacun une Assemblée Nationale ou Chambre des Députés, sans autre correctif qu'une Assemblée Constituante, qui doit être convoquée et statuer à la place de l'Assemblée Nationale dans le cas soit de revision particulièrement importante, soit de changement de Constitution. Au dessus de ces républiques plane un lien confédéral très lâche que certains hommes d'Etat ont à plusieurs reprises essayé de resserrer. En fait, l'Amérique du Centre tend vers l'Etat fédéral, et sera alors obligée d'admettre les deux Chambres, du moins jusqu'à ce que l'unification soit assez avancée.

C'est en effet, le propre de l'Etat fédéral de posséder deux Chambres. L'une d'elles, comme la Chambre basse d'un Etat unitaire, représente le peuple entier. L'autre, qui tient lieu de Chambre Haute, est la Chambre des Etats, formée de députés nommés par les Etats membres, selon la règle de la parité ou non. Les modalités d'application diffèrent, mais le principe reste le même. Les sénateurs des Etats brésiliens sont élus par le peuple, sans conditions particulières d'éligibilité,

(3) Constitution grecque du 16-28 novembre 1864, qui n'est plus en vigueur.

autres que l'âge de 35 ans, et 6 ans de nationalité ; ceux des provinces argentines sont également élus par le peuple, mais leur éligibilité est conditionnée, outre l'âge de trente ans et la nationalité, par la fortune et le domicile ; seule l'égalité de représentation des différents Etats-membres, indifférente à la population, distingue ces sénats de ceux d'une république unitaire. Les sénateurs des Etats-Unis sont désignés jusqu'en 1913 par les législatures des Etats (1). Les représentants des cantons suisses sont nommés par chaque canton suivant les règles qui lui sont particulières, pour une durée qui n'est pas uniforme. Au contraire des autres Etats fédéraux, l'Allemagne recherche des délégations en proportion avec la force approximative de chaque Etat représenté (2).

Les sénats fédéraux n'ont pas de prérogatives qui les distinguent infailliblement des Chambres Hautes des Etats unitaires, et c'est dans leur mode de nomination qu'il faut chercher la différence. On y retrouve cependant certaines tendances plus accusées par leurs modalités que dans les Etats unitaires. Et, d'abord, sauf exception évidemment, et ici l'exception est la Suisse qui se contente d'empêcher l'élection du président deux années de rang dans le même canton, le sénat fédéral ne nomme pas son président. Dans les républiques américaines, Etats-Unis, Brésil, Argentine, c'est le vice-président de la République, élu du peuple comme le président, qui dirige les débats de l'assemblée, sans prendre part au vote, sauf au cas de partage des voix. Mais le sénat élit dans son sein un vice-président du sénat, destiné à remplacer son président ordinaire, empêché ou appelé à d'autres fonctions, celles

(1) Ce mode de nomination est changé depuis le XVII[e] amendement. Les sénateurs sont aujaurd'hui élus directement par le peuple des Etats, au nombre de deux pour chaque Etat comme précédemment.

(2) Cela s'explique en raison de la disproportion qui existait entre les villes hanséatiques et la Prusse, par exemple.

de Président de la République. Dans l'Allemagne de 1871, la question de la Présidence était aussi, et même plus strictement réglée. C'est le Chancelier de l'Empire qui l'exerçait et le Chancelier de l'Empire, irresponsable devant le peuple, était toujours le premier ministre de Prusse. La présidence du Bundesrat, c'était un droit absolu du Chancelier, elle faisait partie de son patrimoine de prérogatives, et au cas où il ne pouvait l'exercer, il la déléguait à tel des membres du Conseil fédéral qu'il lui plaisait, sans que le Conseil eut à intervenir.

Le sénat représentant les Etats, il est juste qu'il ait une part dans la nomination des fonctionnaires fédéraux, pour sauvegarder, en participant à leur choix, les intérêts et les droits des Etats, que ces fonctionnaires auront à interpréter, délimiter quelquefois en ce qu'ils se choquent, en tous cas à respecter en tant qu'ils s'accordent avec le droit fédéral. Pour d'autres raisons on retrouvera cette ingérence de la Chambre Haute dans la nomination des hauts fonctionnaires de certains Etats unitaires, mais d'une façon moins étendue. Aux Etats-Unis, le Président de la République a le droit de nomination pour la plupart des fonctionnaires fédéraux, et notamment les magistrats, mais son droit est conditionné par le droit d'approbation du Sénat. En fait, ce droit de simple approbation ou rejet, a dégénéré pour ce qui est de la nomination des fonctionnaires fédéraux locaux, en un droit de présentation devant lequel le Président ne peut que s'incliner. Les membres du Tribunal fédéral suprême, les ministres diplomatiques, les membres de la Cour des Comptes du Brésil, sont nommés par le Président de la République avec l'adhésion du Sénat. En Argentine, disposition constitutionnelle analogue, mais d'une portée plus large qu'au Brésil ; le Président de la Nation nomme les magistrats de la Cour Suprême et des Tribunaux fédéraux inférieurs, les ministres plénipotentiaires et les chargés d'affaires, les officiers supérieurs

de l'armée et de la flotte avec l'assentiment du Sénat. Sous l'empire du Concordat, il exerce les droits du patronat national en ce qui touche la présentation des évêques sur une liste de trois noms proposée par le Sénat.

Comme dans plusieurs Etats unitaires, le Sénat fédéral peut devenir formation de jugement, mais avec un caractère particulier qui tient à l'organisation de l'administration fédérale. C'est lui, en effet, qui prononce sur l'impeachment, la mise en accusation des membres du Tribunal fédéral suprême pour crimes de responsabilité, formée par la Chambre des représentants (Etats-Unis, Brésil). C'est lui qui juge le Président de la République, les hommes politiques, lorsque la Chambre a décrété qu'il y a lieu à accusation pour crimes de responsabilité commis dans l'exercice de leurs fonctions, en prononçant une sanction purement politique, destitution, incapacité de remplir un mandat public.

A côté des Etats fédéraux pour lesquels l'existence d'un Conseil fédéral semble une nécessité, la plupart des Etats unitaires ont adopté ou conservé le système des deux Chambres, soit par tradition, soit par esprit d'imitation, soit pour des raisons de science politique plus ou moins criticables .Si les causes diffèrent, il est évident que la composition des Chambres, de l'une du moins, ne diffère pas moins. La Chambre des représentants est toujours celle du peuple ; la Chambre Haute peut être celle du peuple aussi, mais elle peut aussi bien être celle de l'aristocratie ou de la ploutocratie. Nous pouvons classer les Chambres Hautes en quatre grandes catégories d'après leur mode de recrutement, en s'en tenant évidemment à de larges divisions, dans lesquelles les points de ressemblance n'excluent pas la diversité. Nous distinguerons celles où subsiste un fort élément héréditaire, celles dont les membres sont nommés à vie par le prince, celles en partie nommées par le prince, en partie élues par des

classes ou des corps privilégiés, ou par le peuple, celles enfin qui viennent du peuple, plus ou moins directement.

Dans la première catégorie, nous rangerons la Chambre des Lords, où les Pairs héréditaires détiennent la grande majorité des sièges, la Chambre des Seigneurs autrichienne et la Chambre des Magnats hongroise de la Monarchie dualiste. Les Chambres Hautes de Prusse, Bavière et Wurtemberg contenaient aussi des membres héréditaires, les descendants des princes médiatisés. Dans l'Autriche impériale, l'élément héréditaire était représenté par les chefs majeurs des familles de noblesse indigène, possédant d'importantes propriétés foncières, auxquelles l'Empereur avait conféré cette dignité, l'élément non héréditaire, par les archevêques et évêques qui avaient rang de princes, qui siégeaient de droit à la Chambre des Seigneurs, et par les hommes éminents ayant rendu des services signalés à l'Etat, qui y étaient appelés par l'Empereur, et qui y siégeaient à titre viager. Pouvaient prendre part aux travaux de la Chambre des Magnats par droit héréditaire, outre les archiducs majeurs de la famille impériale, les membres majeurs de 24 ans des familles ayant droit de siéger à cette Chambre, à la condition qu'ils possèdent sur le territoire hongrois des immeubles imposés, 3.000 florins à la contribution foncière ; ce siège héréditaire pouvait être conféré par le roi sur proposition du Conseil des ministres à tout citoyen hongrois de naissance, par le pouvoir législatif à tout citoyen non hongrois de naissance. Les autres membres de la Chambre des Magnats y siégeaient de droit par la dignité de la fonction dont ils étaient revêtus, à vie lorsqu'ils étaient appelés par le roi en considération de leurs mérites ; trois enfin y siégeaient en tant qu'élus de la Diète de Croatie Slavonie, sans prendre part à la discussion de toutes les affaires.

L'Italie et la Turquie d'avant guerre (1) représentent plus particulièrement la catégorie dans laquelle le prince nomme à vie les membres de son Sénat. Cette nomination ne se fait cependant pas suivant le seul caprice du monarque, et des conditions sont posées par les constitutions pour sauvegarder la valeur professionnelle des Chambres Hautes. Dans l'Empire Ottoman, d'après la Constitution de 1876, l'âge de 40 ans était requis ; il fallait s'être rendu digne par ses actes de la confiance publique, ou avoir rendu des services signalés à l'Etat, formule bien vague qui ne savait proscrire l'arbitraire ; en Italie, l'art. 33 du Statut fondamental énumère 21 classes d'individus dont la capacité est présumée d'après des conditions de fonctions publiques ou de cens, l'âge de 40 ans étant exigé.

Le troisième groupe est celui des Sénats mixtes, dûs en partie à la nomination royale, en partie à l'élection, contenant encore parfois des vestiges d'hérédité. Ses principaux représentants étaient d'importantes monarchies, dont une, la Russie, a, au cours de la guerre, sombré dans la révolution. En Espagne, pour siéger au Sénat, il faut avoir 35 ans, à quelque catégorie qu'on appartienne. A côté des sénateurs nommés à vie par le roi, on trouve des sénateurs de droit, et le nombre des sénateurs de ces deux catégories ne doit pas dépasser le nombre des membres élus, limitativement fixé par la constitution à 180. Ces sénateurs élus, comme ceux nommés par le roi, ne peuvent être choisis que dans des catégories de citoyens ayant exercé de hautes fonctions politiques, diplomatiques, judiciaires, ecclésiastiques, militaires, pendant un certain nombre d'années, et possédant un certain revenu, et de citoyens justifiant d'une certaine fortune. Les 180 membres élus le sont, 9 par le clergé, 6 par les académies, 10 par les universités, 5 par les sociétés économiques, 150 par les

(1) La Turquie est aujourd'hui une République ; la constitution de 1876 n'est plus en vigueur.

députés provinciaux et les délégués nommés par les municipalités avec l'assentiment des plus forts imposés en nombre quadruple ; ils se renouvellent par moitié tous les cinq ans. La Chambre des Pairs japonaise comprend aussi des membres de droit, princes de la famille impériale, ducs et marquis. Les comtes, vicomtes et barons élisent pour 7 ans leurs représentants, dont le nombre ne doit pas dépasser le cinquième des membres de leurs ordres respectifs. Ces deux catégories doivent par leur nombre contrebalancer les deux suivantes, formées de pairs nommés à vie par l'Empereur, en raison de leurs services ou de leur science, et de représentants élus pour sept ans par les quinze plus imposés de chaque ville et préfecture, sous réserve de la confirmation impériale. Dans le Conseil de l'Empire de la Russie des Tzars, les membres nommés par l'Empereur ne devaient jamais être plus nombreux que les membres élus ; ces membres élus étaient désignés pour neuf ans (1) parmi les Russes âgés de 40 ans et ayant terminé le cours secondaire d'études, 6 par le Saint Synode, 1 par chaque zemstvo de gouvernement, 18, au suffrage à deux degrés, par les assemblées de la noblesse, 6, au suffrage à deux degrés, par l'Académie des Sciences et les universités, 12 au suffrage à deux degrés, par le Conseil du Commerce, les comités de commerce et de bourse, une moitié représentant le commerce et l'autre l'industrie. Au Danemark, le roi nommait à vie 12 des 66 membres du Landsthing parmi ceux qui étaient ou avaient été membres des assemblées représentatives du royaume. Les autres membres étaient élus pour huit ans (2), au suffrage à deux degrés, l'élection des électeurs du deuxième degré se faisant, moitié par l'ensemble des électeurs ayant la capacité voulue pour élire au Folkething, moitié par des électeurs réunissant certaines conditions de cens.

(1) Renouvellement par tiers tous les trois ans.
(2) Renouvellement par moitié tous les quatre ans.

Une quatrième catégorie de Chambres Hautes émane du peuple, plus ou moins directement. Le corps électoral de la Chambre Haute comporte déjà souvent une sélection opérée par une ou plusieurs élections préalables ; comme conditions d'éligibilité, dans un pays démocratique, l'âge est censé la marque d'un esprit plus mûr, la fortune, celle d'une aptitude particulière ! Nous avons signalé le mode de nomination du Lagthing de Norvège, issu d'un Storthing élu à deux degrés par le suffrage universel. Le Sénat français, lui aussi, vient du peuple, issu d'un suffrage à deux, et plus souvent trois degrés, par l'intermédiaire de ses élus à la Chambre des députés et aux assemblées administratives. Ce rôle joué en France par les Conseils des circonscriptions administratives, la Belgique, à sa naissance, y avait pensé déjà, mais l'avait rejeté, ne voulant pas mêler à la politique ces conseils dont le but est de gérer au mieux les intérêts locaux. Le Parlement, en 1893, avait devant les yeux le Sénat français et la première Chambre des Pays-Bas en exemple, et ne fut pas retenu par la peur d'innover. Le Sénat belge, après la revision constitutionnelle de 1893, se composait de membres élus à raison de la population de chaque province, par les mêmes électeurs que pour la Chambre des représentants, c'est-à-dire les citoyens jouissant de leurs droits qui, d'après leur fortune et leur capacité, pouvaient cumuler jusqu'à trois votes ; l'âge de 30 ans au lieu de 25 était requis (1). Pour être éligible dans cette catégorie, il fallait l'âge de 40 ans, et des conditions de cens très élevées. Ces conditions de cens n'étaient pas exigées des sénateurs de la seconde catégorie élus hors de leur sein par les conseils provinciaux. Les membres de la première Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas sont eux aussi désignés par les Etats provinciaux, proportionnellement à la population

(1)Cette exigence de l'âge de 30 ans était facultativement prévue par l'art. 53 de la constitution modifiée ; une loi vint aussitôt en ordonner l'application.

des provinces, parmi les plus imposés et les citoyens qui ont revêtu de hautes fonctions publiques, et possédant par ailleurs les conditions d'éligibilité à la seconde Chambre. Il y a dans ce mode de nomination un vestige de l'ancienne forme confédérale des Pays-Bas. La Suède suit une règle analogue ; les membres de la première Chambre du Rikdag sont élus par les conseils provinciaux et les conseils municipaux des villes qui ne sont pas représentées au conseil provincial (1) parmi les citoyens âgés de 35 ans qui font la preuve de certaines conditions de cens, qu'ils doivent conserver durant leur mandat, à peine d'en perdre le bénéfice.

Les sénateurs sont dans certains pays élus directement par le peuple, au lieu de l'être à un suffrage à deux ou plusieurs degrés, par l'intermédiaire d'assemblées préexistantes et investis d'autres fonctions, qui sont leurs fonctions ordinaires. La Roumanie n'accordait l'électorat au Sénat qu'à certaines conditions de cens, et divisait les électeurs en deux collèges qui votaient séparément suivant leur revenu ou leur capacité. Les éligibles devaient être âgés de 40 ans et posséder un certain revenu, avec dispense de cette condition de cens pour les capacités déterminées dans la constitution. Les républiques sud-américaines, Chili, Bolivie, font élire leurs sénateurs directement par le peuple, à l'intérieur de leurs provinces. Des conditions d'âge et de cens sont posées pour l'éligibilité ; les électeurs sont les mêmes que pour la Chambre des représentants ; ces Sénats se renouvellent par fractions. Il en était de même pour le Pérou.

A la diversité résultant des causes d'existence et du mode de recrutement vient tout naturellement s'en

(1) Les circonscriptions électorales étaient réparties en six groupes, chacun procédant à l'élection pour six ans, par roulement, jusqu'en 1921. La représentation proportionnelle joue lorsqu'il y a lieu.

adjoindre une nouvelle, conditionnée par les deux autres, celle des pouvoirs. Au milieu du fouillis de dispositions hétéroclites et même contradictoires, on retrouve cependant le principe de certaines fonctions généralement admises comme étant les fonctions normales d'une Haute Assemblée.

A peu près dans tous les pays, les représentants élisent leur bureau, président y compris. Il n'en est pas de même pour les Chambres Hautes. Si une partie du bureau restait à la nomination des membres de la Chambre, la Présidence et souvent la vice-présidence lui échappaient. En Autriche, Hongrie, Russie, Suède et Turquie, le prince choisissait comme il le fait encore en Espagne et en Italie, le président de la Chambre Haute pour une session ou pour la durée du Parlement, parmi les membres à sa nomination, lorsqu'il y en avait. La Chambre des Lords est présidée par le Lord Chancelier, en son absence par un lord choisi par ses pairs. Les Sénats français, belge et roumain, les Hautes Assemblées de Danemark et de Norvège, élisent au contraire leur président dans leur sein. Il est évident que dans un pays à forme démocratique, un président, élu par ses collègues, par des parlementaires comme lui, qui le connaissent à l'œuvre, le jugent et l'apprécient, présente aux yeux de l'Assemblée dont il dirige les débats, une autorité plus grande que s'il venait, créature du pouvoir exécutif, essayer de couvrir l'action de celui-ci devant la Chambre. D'un autre côté les membres d'une assemblée nommés par le souverain verront facilement le droit de ce souverain aller jusqu'au bout, et donner un maître à cette réunion d'hommes éminents que l'adjonction de membres élus, même avec des conditions d'électorat et d'éligibilité, pourrait parfois rendre indocile.

En règle générale, les Chambres dont l'accès est ouvert par l'élection vérifient les pouvoirs de leurs membres et statuent sur les contestations que font naître

ces pouvoirs. Elles ont le droit d'enquête et celui de décider, en se mouvant évidemment dans le cadre de formes et de modalités établies par la constitution, quel sera leur règlement intérieur, d'après les pratiques duquel elles exercent leurs attributions. En cela les Hautes Assemblées possèdent les mêmes pouvoirs que les Chambres de représentants.

Avant d'en arriver à l'étude des attributions législatives des Chambres Hautes, il faut examiner une question qui a trait à leur organisation et à leurs prérogatives, celle de la dissolution du Parlement. Les Assemblées de représentants peuvent être dissoutes lorsqu'il semble à l'Exécutif qu'il doit consulter de plus près ou vérifier les désirs de la nation. Ce point est à peu près universellement admis. Mais les Chambres Hautes, qui, elles, ne sont ordinairement pas l'expression exacte de la volonté populaire, sont-elles dissolubles ? La question ne peut évidemment se poser pour des Chambres de Pairs, formées de personnages appelés à y siéger héréditairement ou à vie par un monarque maître de son Sénat. Elle ne peut se poser non plus pour la partie stable des Sénats mixtes. Les parties électives de ces assemblées, comme les Chambres Hautes entièrement élues, sont, à quelques exceptions près, impitoyablement menacées de renvoi devant leurs électeurs. Elles ne nous retiendront pas ; ce sont les exceptions qui sont intéressantes, car elles mettent en relief la portée de la règle générale. Parmi les Chambres Hautes indissolubles, il en est en effet qui ont acquis une fonction particulièrement importante, en jouant un rôle dans la dissolution des assemblées strictement représentatives. La Chambre des Lords a, mais en vain, essayé de créer à force de précédents une coutume qui eut suffisamment de consistance pour lui permettre de forcer la main au Cabinet et d'entraîner à son gré de nouvelles élections aux Communes. Elle voulait acquérir ainsi un pouvoir égal à celui du Bundesrat qui déciderait du sort du Reichstag avec la seule approbation de l'Empereur allemand. La constitution

française, imitée sur ce point par la réforme turque de 1909, laisse à l'Exécutif l'initiative d'une telle mesure. Le Sénat intervient seulement comme arbitre entre le gouvernement et la Chambre des députés ; cela suppose que le ministère est responsable devant la Chambre des députés, et c'est cette responsabilité qu'avait aussi formellement organisée la modification constitutionnelle Ottomane, premier sacrifice aux idées démocratiques qui devaient plus tard donner naissance à la République turque.

Les attributions les plus importantes des Chambres Hautes consistent sans nul doute dans le partage du pouvoir législatif avec les Chambres Basses. Ce partage s'effectue dans la plupart des Etats selon le mode de la parité. Chaque Chambre, concurremment avec l'Exécutif (1), a l'initiative des lois. Lorsqu'une loi est proposée par le gouvernement, elle est déposée par ses soins à l'une des Chambres qui discute le projet, lui fait subir les transformations qu'elle juge nécessaires, et le transmet à l'autre assemblée, qui, elle aussi, procède à l'examen du texte, en approuve ou désapprouve les dispositions, vote le projet tel qu'il lui a été transmis ou l'amende suivant ses vues avant de le renvoyer à l'étude de la première assemblée qui a eu à en connaître. Les projets émanant du gouvernement sont ordinairement soumis d'abord à l'approbation de la Chambre basse, mais il résulte des textes constitutionnels que ce n'est pas là une obligation. Lorsqu'au contraire la proposition est l'œuvre d'un membre d'une Chambre, cette Chambre vote la première sur cette disposition ainsi née dans son sein, et, si elle l'adopte, elle la transmet à l'autre assemblée pour que celle-ci y donne ou non son assentiment. Il faut une adhésion conforme de l'une et l'autre partie du Parlement pour qu'un projet devienne texte législatif.

Les exceptions ne peuvent manquer d'intervenir

(1) Aux Etats-Unis, le pouvoir exécutif n'a pas l'initiative des lois.

dans une matière si vaste, et elles méritent d'être notées. La principale, au sujet de la législation générale, est celle prévue par la constitution des Pays-Bas. Le roi transmet ses propositions de loi ou autres à la Seconde Chambre par un message écrit ou par une commission. Lorsque la Seconde Chambre adopte le projet, avec ou sans amendements, elle l'envoie à la Première Chambre avec la formule suivante : « La Seconde Chambre des Etats Généraux en voie à la Première Chambre la proposition du roi ci-jointe, et estime qu'elle doit être, telle qu'elle est ici conçue, adoptée par les Etats-Généraux ». (Art. 110-113). Mais, lorsque la Seconde Chambre ne veut pas donner suite au projet, elle en avertit le roi ; la Première Chambre n'a officiellement entendu parler de rien, et ne peut rien dire. Quand un projet de loi est transmis par la Seconde Chambre à la Première, celle-ci a un simple pouvoir d'approbation ou de rejet. Elle n'a pas, comme l'assemblée des représentants, le droit d'amendement. Cela tient à ce que le droit d'amendement est une forme du droit d'initiative, et que ce droit d'initiative est formellement réservé à la Chambre basse.

La Norvège veut aussi que sa Chambre basse soit la première à discuter les projets de loi. C'est au cas seulement où une proposition est acceptée par l'Odelsthing qu'elle est envoyée au Lagthing, qui l'approuve ou la rejette, la renvoyant alors en y joignant ses objections. Après deux refus du Lagthing, le Storthing est réuni en séance plénière, et vote, à la majorité des deux tiers de ses membres, sur la proposition qui faisait l'objet de la réprobation de la Haute Assemblée. Le Lagthing est alors noyé par l'Odelsthing, mais cela n'a guère de signification, car les deux Chambres ne sont en somme que deux sections d'une même assemblée.

L'art. 62 de la Constitution turque de 1876, constitution qui présente plutôt un intérêt théorique, parce qu'inappliquée pendant plus de trente ans, s'inspirait

des textes impériaux français, créateurs d'un Sénat gardien de la constitutionnalité des lois : « Le Sénat examine les projets de lois ou le budget qui lui sont transmis par la Chambre des députés. Si dans le cours de l'examen d'un projet de loi, le Sénat relève une disposition contraire aux droits souverains du Sultan, à la liberté, à la constitution..., il le rejette définitivement par un vote motivé, ou il le renvoie, accompagné de ces observations, à la Chambre des députés (1) ».

Les assemblées de représentants ont presque partout un privilège plus ou moins accentué pour les affaires financières et souvent aussi pour celles qui s'y rattachent. Ce privilège se montre dans sa plénitude lorsque la Chambre basse possède seule le droit d'initiative et vote la première les lois d'impôts et le budget. Les bills établissant des impôts, aux Etats-Unis, doivent prendre naissance dans la Chambre des représentants ; le Sénat conserve un droit d'amendement dont il ne s'est d'ailleurs pas fait faute d'user largement, au point d'acquérir ainsi la prépondérance sur ces questions. La constitution impériale du Brésil, imitée en cela de la Charte portugaise, portait déjà que la Chambre des députés avait seule l'initiative pour les impôts et les lois sur le recrutement. La constitution fédérale de 1891 maintient cette disposition dans ses articles 29 et 36 ; la Chambre a le droit d'initiative pour toutes les lois d'impôts, pour les lois de fixation des forces de terre et de mer... En Argentine, « à la Chambre appartient exclusivement l'initiative des lois sur les contributions et le recrutement des troupes ». Cette adjonction des lois sur le recrutement aux lois d'impôts se comprend très bien si l'on songe que la plus ou moins grande importance numérique des effectifs influe nécessairement sur les dépenses à inscrire au chapitre de l'armée. La constitution bolivienne contient

(1) Le Sénat était, par ailleurs, instauré l'interprète des dispositions de la Constitution.

une disposition analogue, réservant à la Chambre des députés l'initiative des lois financières et relatives au recrutement.

Une importance moindre, et de valeur sujette à discussion, s'attache aux dispositions aux termes desquelles la Chambre des représentants est la première à connaître du budget préparé par les soins du gouvernement, ou des impôts nouveaux. L'Italie et le Danemark, comme les Etats-Unis, autorisent de la part de la Chambre Haute des amendements qui peuvent complètement modifier la physionomie d'une loi de finances votée par la Chambre des députés. La Belgique a usé d'un tel droit, bien qu'en doctrine il fut contesté. Dans nombre de pays, et notamment la France, une controverse s'est élevée, très vive, sans qu'aucune solution de fait soit intervenue pour trancher un débat que les transactions laissent subsister. La nécessité pour une loi de finances d'être votée en premier lieu par la Chambre basse implique-t-elle pour la Haute Assemblée l'unique droit d'adopter ou de rejeter les dispositions votées par les représentants, sous le prétexte que toute autre décision du Sénat porterait sur un texte dont le contenu n'aurait pas été voté par la Chambre des députés ? Conserverait-elle au contraire son pouvoir normal en reconnaissant à la Chambre basse un simple privilège de procédure, un simple droit de priorité dans la présentation du projet ? Une solution transactionnelle enfin ne pourrait-elle intervenir, la Haute Assemblée ayant le droit d'amendement pour les dispositions votées par la Chambre basse, celles écartées par cette Chambre restant définitivement dans l'ombre sans que le Sénat ait à s'en occuper ? C'est la question du droit d'initiative financière de la Haute Assemblée qui se trouve ainsi posée. La Chambre basse, en tout cas, possède, quelle que soit la solution donnée, une prépondérance due au souci du maintien de l'équilibre d'un budget déjà aménagé, et à la brièveté du temps donné à la Chambre Haute pour l'examiner.

La Suède obtient cette prépondérance de la Chambre basse par l'emploi d'un système dont les résultats sont les mêmes que ceux de la session conjointe employée en Norvège en matière de législation générale. Il peut arriver que l'accord ne s'établisse pas entre les Chambres et que chacune persiste dans le vote de sa résolution. Lorsque ce cas se présente pour le budget et les bases, modes d'application ou de répartition des subsides, les dépenses et recettes, principes d'administration et de direction de la caisse de la dette publique, les statuts et règlements de la Banque du Royaume, les recettes et dépenses de cette Banque et la décharge de ses commissaires, chaque partie du Riksdag vote séparément sur les résolutions que chacune a adoptées. Les votes sont recensés et l'avis qui réunit le plus de voix est celui qui prévaut. La Chambre basse comprenant en principe 230 membres, tandis que la Chambre Haute en compte seulement 150, la majorité de la plus nombreuse a toutes chances de faire la loi au Riksdag entier, pour peu que dans cette Chambre, la plus nombreuse, les opinions ne soient pas trop inégalement partagées.

La prépondérance de la Chambre basse en matière de finances se trouve encore affirmée dans certains Etats par la part qu'elle prend à la nomination ou à la révocation de hauts fonctionnaires, contrôleurs des services du Trésor. En Turquie, pas un membre de la Cour des Comptes ne pouvait être révoqué sans l'approbation de la Chambre des députés à la proposition motivée du gouvernement. Les membres de la Chambre des Comptes hollandaise sont nommés par le roi, sur une liste triple présentée par la seconde Chambre des Etats Généraux. C'est la Chambre des représentants belge qui nomme elle-même les membres de la Cour des Comptes ; la Constituante de 1831 ne consentit il est vrai à cela que contre une compensation ; le Sénat obtenait un certain droit de représentation ; pour la nomination des conseillers à la Cour de Cassation,

mais cette attribution est d'un autre ordre. Au Danemark, chaque Chambre nomme deux réviseurs salariés qui examinent et vérifient les comptes annuels de l'Etat, conservant en cette matière la même compétence.

La règle de la séparation des pouvoirs a longtemps régné dans sa toute puissance, défendant de mêler le politique et judiciaire. Et cependant il existe une catégorie de crimes, appelés crimes politiques, qui risque d'apporter la confusion dans cette division si bien ordonnée, car la question se pose de savoir quel pouvoir sera compétent pour juger ces crimes, le judiciaire, qui doit connaître en principe de toutes les infractions, ou le politique, qui doit revendiquer tout ce qui touche, de près ou de loin, au respect de ses attributions et à la sauvegarde de ses droits. En fait, ce pouvoir politique constitue lui-même deux pouvoirs, le législatif, que d'autres appellent délibérant, et l'exécutif. C'es spécialement des relations entre ceux-ci que peuvent naître les crimes politiques, et c'est parce qu'ils se séparent entièrement du pouvoir judiciaire qu'on a admis qu'ils intervinssent seuls dans des querelles où leur compétence particulière et leur état d'esprit seuls peuvent se débattre et faire la lumière. C'est la vieille procédure de l'impeachment, du jugement par les pairs, de l'appréciation de la responsabilité d'hommes politiques par des hommes politiques (1).

Pas un Etat à forme parlementaire ne répudie complètement ce genre de juridiction. Belgique, Pays-Bas, Danemark, Roumanie, s'ils admettent une formation de jugement où l'influence du Parlement se fasse peu ou même point du tout sentir, veulent en tout cas que l'accusation puisse être portée par la Chambre

(1) L'art. 36 du Statut fondamental italien porte par respect pour la séparation des pouvoirs, après énumération des cas où le Sénat est constitué en Haute Cour : « Dans ce cas le Sénat n'est pas un corps politique ».

des représentants, voire par le Sénat. C'est ce qu'admet la constitution roumaine, dans laquelle la Haute Cour de Cassation et de Justice échappe à toute ingérence du législatif. Les membres du Conseil d'Etat (ministère) suédois sont mis en accusation devant le Riksratt, tribunal formé de hauts fonctionnaires, par le Comité de Constitution du Riksdag, comité composé de membres élus en nombre égal par chacune des Chambres (1). Mais là où le Parlement s'immisce dans l'organisation de la Haute Cour de Justice, c'est toujours par sa Chambre Haute (2). Le Sénat belge participe à la nomination des conseillers à la Cour de Cassation, Cour suprême en toutes matières. Le Rigsret danois « se compose des membres ordinaires de la Cour Suprême du Royaume, et d'un nombre égal de juges élus pour quatre ans par le Landsthing parmi ses membres », le nombre des sénateurs étant réduit en proportion du nombre des membres de la Cour Suprême empêchés de siéger, les membres élus par le Landsthing conservant leurs fonctions pour le jugement d'une affaire portée à la Haute Cour, en cas de dissolution de leur Chambre, si cette affaire y était antérieurement déférée.

La Haute Cour de l'Empire Ottoman présentait ce caractère particulier de contenir dans son sein deux formations, l'une d'accusation, l'autre de jugement ; les sénateurs n'entraient que pour un tiers dans la composition de cette juridiction, formée par ailleurs de hauts magistrats et de conseillers d'Etat. Plus forte était la part de la Chambre des Magnats de la monarchie hongroise dans l'organisation du tribunal chargé

(1) Le Riksdag suédois se préoccupe aussi de veiller au maintien de la haute valeur morale et professionnelle de la Cour Suprême et du Tribunal administratif. Il nomme tous les trois ans, en session ordinaire, une commission formée en nombre égal de membres des deux Chambres qui examine si, sans avoir cependant commis de fautes graves, les membres de ces juriictions n'ont pas donné sujet d'être privés de leurs fonctions.

(2) Sauf aux Pays-Bas, art. 163.

du jugement des ministres accusés par les députés, car elle élisait parmi ses membres, sous réserve, à chaque instance, d'une large récusation.

Certains pays décident que la Haute Assemblée entière se constitue en Cour de Justice pour juger les ministres mis en accusation par la Chambre des représentants. Tels sont l'Espagne et l'Italie. La France et le Chili admettent de plus que le Président de la République lui-même peut être traduit dans les mêmes formes devant cette juridiction.

A cette fonction de la Chambre Haute de juger les chefs d'Etat, les ministres et de hauts fonctionnaires pour crimes politiques, on ajoute parfois la connaissance de délits particulièrement dangereux pour l'Etat, les attentats contre sa forme ou sa sûreté, parce qu'étant politiques, le pouvoir politique doit seul y exercer sa compétence. L'accusation n'est alors pas portée par la Chambre basse, mais par le pouvoir exécutif lui-même. La Haute Assemblée est alors convoquée et constituée par décret dans sa forme juridictionnelle. Cette situation se présente en France et en Italie. Au Danmark, le roi a bien l'initiative d'une telle mise en accusation, mais il lui faut le consentement du Folkething.

Il est à remarquer, et c'est là une exception formellement prévue par plusieurs constitutions (France, Espagne), qu'au cas où la Haute Assemblée est constituée en Cour de Justice, elle peut, par dérogation au droit commun qui exige la simultanéité des sessions des deux Chambres, siéger seule en cette qualité.

Les constitutions ne sont pas choses immuables, l'évolution des mœurs et des idées doit être suivie de l'évolution des institutions. Le cadre dans lequel se meut la vie de l'Etat ne saurait garder son étroitesse lorsque grandit le tableau vivant qu'il encercle, à peine de se briser sous les coups de la révolution. Pour éviter semblable malheur, les chartes diverses prévoient une procédure de revision constitutionnelle plus ou

moins facile, selon la conception qu'ont eue les constituants de leur rôle et de l'excellence de leur œuvre. Les organes chargés de l'examen des propositions de modifications, et de l'élaboration de textes nouveaux, ne sont pas en général dissemblables de ceux qui entretiennent la vie législative ordinaire de l'Etat. La constitution d'Angleterre, basée sur la coutume, est modifiée par une simple loi ; la constitution allemande de 1871 se contentait aussi d'une loi ordinaire, la seule précaution prise étant dictée par le respect des Etats membres qu'exige la forme fédérale (1). La France réunit en une seule assemblée, sous la présidence du bureau du Sénat, la Chambre des députés et le Sénat, pour statuer sur les modifications constitutionnelles prévues par résolution préalable des Chambres votant séparément ; mais en France, nombre de dispositions que l'on rencontre habituellement dans le corps d'une constitution se trouvent dans des lois ordinaires, qui restent soumises à la procédure législative courante, pour la plus grande sauvegarde des droits des sénateurs.

La plupart des Etats n'ont d'autre organe constituant que leur Parlement (2) où une loi ne peut se former que de l'accord des deux Chambres ; deux pratiques sont alors suivies pour assurer au pays une garantie, la répétition du vote et l'exigence d'une majorité spéciale. Au Danemark, le vote dans deux sessions ordinaires suffit ; en Suède, lorsqu'une proposition de nouvelle disposition constitutionnelle a été adoptée, les deux Chambres sont dissoutes et il est procédé à des élections générales pour le renouvellement des assemblées, et ce sont les nouvelles élues qui décident. La seconde hypothèse, exigence d'une

(1) Le respect des Etats-membres est poussé beaucoup plus loin par les autres constitutions fédérales, américaines et suisse, qui exigent pour une révision constitutionnelle l'assentiment d'un certain nombre des Etats-membres.

(2) Au Japon, l'empereur seul a l'initiative de toute réforme constitutionnelle. Il en était de même dans l'Empire russe.

majorité spéciale, se trouve encore au Japon, comme elle se trouvait en Autriche et en Turquie ; la majorité demandée dans chaque Chambre est généralement des deux tiers. Quelques constitutions allient les deux règles ; après déclaration de l'opportunité de la revision, les Chambres sont dissoutes de plein droit, et celles nouvellement élues statuent sur les modifications à une majorité renforcée ; tel est le cas de la Belgique, des Pays-Bas, de la Roumanie. Sauf en Roumanie, où c'était le droit commun, et en Turquie, où l'art. 116 de la constitution était formel, on ne rencontre pas de règle de procédure qui restreigne les pouvoirs de la Chambre Haute en donnant à l'assemblée des représentants un droit de priorité dans l'examen des modifications constitutionnelles proposées.

Au terme de cet exposé des attributions qui furent celles des Chambres Hautes, on pourrait s'étonner qu'un point soit resté dans l'ombre. Les constitutions règlent toutes la responsabilité constitutionnelle des ministres, mis en accusation par la Chambre des députés, jugés par la Chambre Haute ou un organe qui en émane. Fort peu énoncent la règle de la responsabilité politique des ministres. Dans les républiques et les monarchies constitutionnelles le Cabinet est cependant responsable de ses actes devant une autorité supérieure. Dans l'Allemagne et la Russie d'avant-guerre le ministère était responsable seulement devant l'Empereur, qui l'avait hissé au pouvoir ; aux Etats-Unis, les secrétaires d'Etat sont choisis par le président de la République et n'ont à se préoccuper de l'opinion du Congrès. Dans les pays à régime parlementaire, c'est devant le Parlement que le cabinet est politiquement responsable. La Chambre des Lords n'a depuis des années renversé un cabinet ; le Sénat français ne l'a fait que assez rarement, et ce droit lui est fortement contesté ; la coutume veut que les ministres tombent devant la représentation populaire, exprimée dans sa plénitude par la Chambre basse, et non devant

la Chambre Haute, composée d'hommes remarquables peut-être, mais dont on se méfie, car il leur a fallu pour arriver où ils sont des conditions spéciales qui les éloignent de la foule. La restriction des attributions financières des Hautes Assemblées est le corrollaire de cette impossibilité où elles se trouvent de se débarrasser d'un ministre mal considéré, car lorsqu'on tient les cordons de la bourse, on peut empêcher les subsides de parvenir à un Cabinet dont on ne veut plus.

Au début du XX^e^ siècle, le système bicaméral règne donc dans toute son ampleur, car il ne faut pas oublier qu'en plus des pays que nous avons mentionnés, les colonies à gouvernement responsable de la Grande Bretagne y sont aussi assujetties, ce qui augmente considérablement l'étendue des territoires qui y sont soumis. La Chambre que l'on appelle généralement Chambre Haute se distingue de la Chambre des représentants par son mode de nomination moins démocratique, et fort aristocratique même parfois. Partageant avec la Chambre des députés le pouvoir législatif et le pouvoir constituant sur le pied d'égalité, sauf en matière financière, les Hautes Assemblées ont cependant un éclat moindre, car, ne possédant pas à un si haut degré le pouvoir d'utiliser la responsabilité politique et pénale des ministres, elles ont une influence moins grande dans la direction des affaires de l'Etat, orientée plus encore par la mise au jeu de la responsabilité politique du gouvernement que par la simple activité législative.

CHAPITRE II

Le sens de l'évolution.

——×——

Montesquieu avait proclamé la nécessité du système bicaméral, car il distinguait dans l'Etat deux classes qui méritaient une égale représentation, l'une parce que représentait le nombre, l'autre, parce que représentant l'intelligence alliée à la richesse. Cette conception, inspirée de l'étude des institutions de l'Angleterre, a influencé l'organisation constitutionnelle du monde entier pendant un siècle, et beaucoup de pays étrangers, en divisant leur Parlement en deux assemblées, ont invoqué la grande autorité de l'écrivain français. Dès les premiers jours de la Révolution française Sieyès et Mathieu de Montmorency s'étaient élevés contre de telles idées. Tous les hommes étant égaux en droit, il ne doit pas être fait de place spéciale, à côté du peuple, à une aristocratie, quelle qu'elle fut, et ceux qui composent cette aristocratie doivent être traités comme de simples citoyens. De là vient le dilemne célèbre. Ou bien l'on institue deux Chambres

dont l'une, à côté de celle qui représente le peuple, représente une aristocratie, ce qui est antidémocratique, ou bien l'on organise deux Chambres qui, toutes deux, sont les élues du peuple, et dans ce cas, il y en a une d'inutile, car la seconde, étant semblable à la première, ne pourra qu'approuver les décisions de celle-ci. Dans un Etat à forme démocratique véritable, une seule Chambre pourra exister, issue du peuple, et seule représentative de la volonté de la nation. Le seul argument possible des partisans du système bicaméral avec origine commune des deux assemblées pourrait se résumer dans ce mot de Thiers cité par Clémenceau lors de sa conversion : « Prenez deux hommes du même avis ; mettez-les dans des Chambres différentes ; ils ne s'entendront plus ». C'est là tout au plus un argument d'ordre psychologique dont la valeur, qui a pu être réelle, s'est aujourd'hui beaucoup affaiblie. Dans les assemblées, ce ne sont plus les hommes qui décident, ce sont les partis, et le même parti groupe les parlementaires de la même opinion politique, à quelque Chambre qu'ils appartiennent. Et si, sur l'ordre du comité exécutif du parti, les députés modérés ou radicaux votent dans tel sens, les sénateurs modérés ou radicaux voteront dans le même sens, car ils en auront reçu l'ordre.

Cette extension des partis, ou même simplement des groupes ou des blocs au début du XX^e^ siècle, a posé à nouveau le dilemne avec une acuité plus grande. La controverse était restée ouverte durant tout le cours du siècle précédent, mais entretenue d'une façon toute platonique par des partis, tel le parti socialiste, qui ne pouvaient accéder au pouvoir. Désormais, la solution préconisée va se traduire dans des faits. Ce n'est pas que l'on va répudier immédiatement le système bicaméral. Une telle transformation peut se produire, isolément, dans un Etat. Elle ne peut s'effectuer ainsi, englobant de nombreux Etats, dans le laps de temps fort restreint de quelques années. Une révolution peut

s'étendre, comme en 1848, dans plusieurs pays, mais elle est vite réprimée. On attend à l'œuvre les plus audacieux, qui se lancent délibérément dans une réforme dont ils sont les promoteurs et les premiers adeptes. Puis, peu à peu, l'on s'enhardit, les uns imitent ce que le voisin a fait, il y a déjà longtemps ; les autres, les retardataires, cèdent enfin à la pression de l'opinion publique qui s'émeut de rester à la suite du dernier mouvement politique ou social. Une crise considérable comme il en faut pour déjouer le cours normal des choses, et précipiter les évènements, est venue surprendre la mise en action des premières réformes qui menaçaient dans leur intégrité les Chambres Hautes. Après mûres réflexions, et des hésitations nombreuses, un mouvement se dessinait, non pour supprimer l'une des Chambres, et plonger dans le domaine de l'histoire et des regrets superflus le système bicaméral, mais pour donner aux élus du peuple, à ceux qui le représentaient le plus directement, le moyen de faire triompher leur volonté contre le veto d'une aristocratie de naissance, de richesse ou d'intelligence, fut-elle l'élite de la nation. La guerre a précipité les peuples du monde les uns contre les autres sur le sol de l'Europe. D'un côté on proclamait bien haut qu'on luttait pour le droit, pour la liberté ; de tels mots ont un pouvoir magique, mais restent gravés dans la mémoire. Les hommes de toutes classes, fondant leurs aspirations dans un même idéal, la victoire du pays, y ont collaboré chacun suivant ses forces, sans considération de castes, dans l'égalité du patriotisme. Egaux durant la guerre, les hommes estimaient devoir le rester dans la paix. Un souffle ardent de démocratie a passé, gagnant de proche en proche, croissant en force et en violence à mesure qu'il s'élargissait en étendue ; l'institution d'une Chambre Haute n'est pas dans la tradition de la pure démocratie. Une seconde Chambre a pourtant été organisée dans certains des pays libérés, mais cette seconde Chambre ne mérite guère le nom de Chambre

Haute par le mode de recrutement, encore moins par les attributions, car cette expression de Chambre Haute semble s'appliquer à une assemblée qui trouve dans sa composition et dans ses pouvoirs le prestige nécessaire à la suprême conscience de la nation. D'un autre côté, les vaincus ont chassé leurs rois dans leur colère, dans la grande exaspération de leurs espérances qui sombrent. Ils n'étaient pas des démocrates, à l'exception des quelques agitateurs qui ont provoqué la révolution. Mais en adoptant les institutions de leurs vainqueurs, en les dépassant même, ils ont cru amadouer ces derniers, et faire retomber la faute, non sur le pauvre peuple, mais sur les princes.

Et pour avoir écarté dans un élan démocratique la première partie du dilemne, nous voici tombés dans la seconde. Les Chambres Hautes, celles qui représentaient une aristocratie quelconque, ont disparu ; des secondes Chambres demeurent à leur place. Si les deux assemblées émanent pareillement du peuple, l'une d'elles sera inutile. Si elle est inutile, elle deviendra vite encombrante. Elle gênera le mouvement législatif en obligeant à l'attendre, alors que tout eut pu se passer sans elle. Bien des auteurs et bien des constituants ne l'ont pas cru ; ils ont organisé la seconde Chambre pour en faire la suprême sagesse de la nation. Ils ont voulu en faire, non un organe proprement législatif muni de tous les pouvoirs nécessaires pour jouer utilement ce rôle, mais un instrument de contrôle, un conseiller mûri par l'expérience, qui préviendra les erreurs. La portée de son pouvoir délibérant sera restreinte, la valeur de ses décisions ne sera plus celle d'un corps souverain.

Nous allons esquisser dans ce chapitre, la naissance du mouvement avant la guerre, et les différents modes employés depuis pour abaisser les Chambres Hautes. Nous étudierons dans les chapitres suivants le régime institué dans les principaux Etats par les constitutions nouvelles.

*
* *

La question des finances est, pour un Etat, comme pour un particulier, une question vitale, et qui tient les cordons de la bourse est le véritable maître. On a vu des ministères, s'appuyant sur une simple minorité, résister aux assauts des partis ligués contre lui. Les lois proposées par le gouvernement échouent devant une opposition systématique, les interpellateurs se suivent à la tribune et les votes de défiance succèdent aux votes de défiance. En beaux joueurs, les ministres doivent se retirer et ne pas se cramponner à un pouvoir qui se dérobe sous eux. En parlementaires qui observent les usages, les obligations constitutionnelles, ils doivent passer la main aux leaders d'une majorité plus heureuse. Ils le doivent, mais ils peuvent ne pas le faire. La marche normale du régime parlementaire est faussée, c'est là un petit coup d'Etat, une dictature qui s'organise, mais une dictature sans pouvoirs, qui se borne à l'expédition des affaires courantes, en attendant des jours meilleurs.

Dans la plupart des Etats, les crédits ne sont accordés que pour une année, et, l'année écoulée, il faut que le Parlement approuve le budget nouveau, et autorise la perception des contributions pour le nouvel exercice. Les groupes parlementaires de l'opposition, s'ils sont les plus forts, peuvent refuser de voter les lois de finances, et paralyser la marche de la machine gouvernementale et administrative, au jour où cesseront légalement les subsides de l'année échue. Une seule solution s'impose alors, le cabinet qui jusque là se maintenait au pouvoir vaille que vaille se trouve dans l'obligation d'abandonner la direction des affaires du pays.

Pour éviter celà, pour qu'un gouvernement put se

maintenir au pouvoir malgré la volonté du peuple, dans un Etat où il n'était responsable que devant l'Empereur, un auteur allemand, Laband, imagina une théorie qui défendait au Parlement de refuser le budget, ou, du moins, permettait au cabinet de passer outre, au nom de principes supérieurs. Cette théorie faite pour les besoins de la cause, logique cependant avec la constitution de 1871, n'a pas même entraîné à sa suite tous les auteurs allemands, car nombreux sont les Jellinek et les Haenel qui ont soutenu la théorie beaucoup plus démocratique, beaucoup plus parlementaire, du droit pour la représentation nationale de refuser le budget, bien qu'elle fut en fait inconciliable avec les principes du droit public teuton.

C'est donc un fait bien établi qu'un Parlement peut user du refus le budget, et il en a été usé dans la pratique ; le Parlement tient par là le gouvernement d'une manière infaillible. Mais est-il juste que l'une et l'autre Chambre bénéficie de ce pouvoir redoutable, et l'une seulement, la Chambre basse, la Chambre des représentants, ne doit-elle pas en être investie ? Accorder aux Hautes Assemblées les mêmes pouvoirs financiers qu'aux Chambres basses, c'est admettre qu'elles pourront, en refusant leur assentiment, arrêter le cours de la vie gouvernementale. C'est admettre que les ministères pourront tomber devant elles, comme ils tombent devant les véritables délégués du peuple. C'est admettre qu'elles pourront tenir en échec une assemblée de représentants qui se trouverait d'accord avec le gouvernement. Les Chambres basses ont toujours eu une certaine prééminence en matière financière, mais telle qu'elle était établie dans la plupart des pays cette prééminence était incapable d'empêcher de la part du Sénat, le refus de subsides. Lorsqu'on voudra s'attaquer aux Chambres Hautes, on parera au plus pressé, on cherchera à annihiler ce pouvoir exorbitant pour le réserver à la seule Chambre basse. Ce sera pour une assemblée la perte de sa plus belle attribution, signe avant-coureur d'un irrémédiable déclin.

Ces atteintes aux pouvoirs financiers des Chambres Hautes, elles forment le principal des dispositions constitutionnelles d'avant guerre qui restreignent les pouvoirs des hautes asemblées. Les attaques contre ces pouvoirs ont été parfois le motif déterminant des changements constitutionnels. La constitution de l'Afrique Australe, votée en 1909, noie le Sénat dans la Chambre des députés au cours de la réunion plénière du Parlement convoquée au cas où le Sénat rejette un bill affectant des revenus ou sommes à un service public.Depuis 1911, le consentement de la Chambre des Lords n'est plus nécessaire pour les lois de finances. Depuis 1911 également, le Sénat portugais a perdu de ses attributions ; la Chambre des députés a l'initiative exclusive des impôts, de l'organisation des forces de terre et de mer, de la discussion des propositions faites par le Pouvoir Exécutif, par conséquent de toutes les prescriptions financières ; suivant la règle générale établie dans la constitution, les projets de loi approuvés par une Chambre sont soumis à l'autre qui doit statuer au plus tard dans la session suivante, sinon le texte approuvé par la Chambre qui a pris l'initiative de la loi sera promulgué ; à défaut donc de décision du Sénat, celle de la Chambre des députés l'emporte ; en cas de rejet le litige est vidé par décision prise en séance conjointe, et selon les directives de la Chambre des députés, à peu près forcément.

Le mouvement était donc ainsi amorcé avant la guerre, mais il ne faut pas s'exagérer sa répercussion sur les constitutions des autres Etats. L'Afrique Australe est une colonie lointaine ; le Portugal a l'esprit révolutionnaire bien connu des républiques sud-américaines qu'il a fondées. La Chambre des Lords a une composition tellement spéciale que tous sentaient que là quelque chose devait être fait, sans qu'il soit nécessaire de provoquer une semblable opération dans les Chambres correspondantes des Etats étrangers. Après la guerre, la portée tangible de la limitation des attri-

butions des Chambres Hautes ne restera pas à peu près cantonnée dans leurs pouvoirs financiers. Ce sera leur compétence générale qui sera atteinte. Les constitutions exposeront nettement qu'un Sénat ne peut mettre en jeu la responsabilité politique d'un ministère, solution qui dans certains Etats était encore controversée. Il est ainsi coupé court à toute interprétation de termes équivoques ou du silence d'une constitution.

Certains Sénats perdent le droit d'initiative des lois ; d'autres conserveront cette initiative, mais ne pourront l'exercer en leur propre nom. Il faudra qu'ils se mettent à couvert sous le pavillon du pouvoir exécutif qui soumettra la proposition à la Chambre des représentants pour recevoir la solution qu'il appartiendra. La Chambre Haute, en effet, ne peut discuter la première les projets même qui émanent d'elle. La Chambre basse a un droit de priorité dans l'examen de tous les projets de loi, quel que soit le pouvoir dont ils tirent leur origine.

Deux grands courants se dessinent en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement au sujet de la discussion et de l'approbation des textes législatifs. La Chambre Haute a le droit de rejeter ou d'amender les projets qui lui parviennent votés par la Chambre basse. Pour qu'elle puisse en faire usage, il faut qu'elle statue dans un délai déterminé, fort bref en général, à peine de forclusion, et en cas de forclusion, son consentement est considéré comme acquis par une tacite approbation. Il y a là une protection contre la pratique mise en application par les Chambres Hautes, qui laissaient dormir les projets à elles transmis dans leurs cartons, lorsqu'elles n'en voulaient pas et ne voulaient pas heurter de front le sentiment populaire ; le projet étant officiellement toujours en discussion ne pouvait être repris devant la Cour basse. Si la Chambre Haute rejette automatiquement toute suggestion venant de l'autre assemblée, ou l'amende d'une manière telle

qu'aucune conciliation ne puisse intervenir, le dernier mot doit appartenir à la Chambre la plus strictement représentative de la volonté populaire. Pour y parvenir, sans que cependant l'existence de la Haute Assemblée puisse paraître complétement inutile, on se sert, soit du système du double examen et de la majorité renforcée, soit du système de l'assemblée plénière.

Le système du double examen et de la majorité renforcée est employé dans les Etats du centre de l'Europe, issus de l'Allemagne et de l'Autriche. La seconde Chambre manifeste son opposition au texte adopté par la première ; celle-ci est à nouveau saisie de ce texte ; elle pourra y renoncer, si elle le désire, ou s'incliner devant les raisons de l'autre assemblée ; elle pourra aussi essayer de faire prévaloir sa volonté. Dans ce cas, elle procédera à un nouveau vote ; il ne sera plus tenu compte des suggestions de la Haute Assemblée si la Chambre basse maintient son premier vote à une majorité qui, selon les constitutions, variera de la majorité du nombre total des membres de la Chambre jusqu'aux deux tiers des voix exprimées. D'après le taux de cette majorité exigée au second examen, la prépondérance de la Chambre basse s'affirme plus ou moins forte.

Le second système est celui de la séance conjointe. On en trouve déjà des applications au XIX^e^ siècle, dans les pays scandinaves, en France pour l'élection du Président de la République et la revision de la constitution. Certains dominions anglais en usent au début du XX^e^ siècle ; l'Afrique Australe l'adopte en 1909. La Chambre des Lords cherche pour se sauver à le faire insérer dans la pratique constitutionnelle d'Angleterre. Le Portugal aussi, en 1911, s'arrête à cette conception pour assurer le triomphe de sa Chambre des députés. C'est donc ce système qui semble usité avant la guerre dans les pays qui ne veulent pas abandonner complètement au caprice d'une seconde Chambre le pouvoir de défaire ce qu'une première a déjà organisé, peut-être au prix de grandes difficultés. Ce système, au len-

demain de la guerre, n'a pas pris l'extension qu'on aurait pu attendre. Les Etats du centre de l'Europe en ont préféré un autre (1). Il est resté cantonné dans les deux groupes qui l'avaient jusque là admis, les pays scandinaves, d'une part, l'Empire britannique, de l'autre. L'Islande, obtenant son indépendance, conserve en cas de désaccord entre les deux Chambres la pratique de l'assemblée générale, mais au sein de cette assemblée générale, sauf pour les lois de finances, il faut une majorité des deux tiers des votants pour résoudre la question dans un sens affirmatif. Les lois constitutionnelles relatives au gouvernement de l'Irlande organisent aussi, en cas de dissentiment irréductible au sujet d'une loi importante, une assemblée plénière du Sénat et de la Chambre des Communes. Le résultat de l'assemblée plénière est ordinairement le triomphe du point de vue de la Chambre basse. Le nombre des membres de la Chambre populaire est toujours beaucoup plus élevé que celui des membres de la Chambre Haute, et cette disproportion se retrouve dans l'assemblée plénière où chaque parlementaire a une voix égale. La majorité du Sénat a moins de valeur que celle de la Chambre des députés, pourvu qu'elle soit proportionnellement la même ; dans l'Irlande du Nord, par exemple, où la Chambre des Communes comprend exactement le double des membres du Sénat, lorsque la majorité augmente proportionnellement dans l'une et l'autre Chambre, pour un sénateur qui se rallie à un projet, il y a deux députés. Pour que le point de vue de la majorité de la Chambre Haute l'emporte, il faudrait que cette majorité fut très forte, et que la minorité de la Chambre basse prête à s'y rallier fut elle aussi fort importante. Si, en effet, la même majorité existe à peu près à la Chambre et au Sénat, le point de vue de la Chambre l'emportera sur celui du

(1) Ils ne réunissent leurs deux Chambres en une seule assemblée que pour l'élection du Président de la République.

Sénat ; ce sera le cas le plus fréquent, et c'est le but cherché,tout au moins par les constitutions modernes qui ont organisé ce système.

Les Hautes Assemblées sont donc fort atteintes dans leurs attributions financières, politiques, et proprement législatives. Cela se conçoit pour une Chambre qui, comme la Chambre des Lords, conserve un mode de recrutement fort aristocratique. On comprend l'effacement complet, purement coutumier, d'un Sénat tel que le Sénat espagnol. On s'explique moins l'annihilation, coutumière aussi, du Lagthing norvégien. C'est que c'est bien dans leur principe que sont atteintes les secondes Chambres. Si elles ont un mode de recrutement aristocratique, elles se rendent compte qu'elles sont un élément disparate dans le concert des pouvoirs, et elles s'effacent. Si elles ont le même mode de recrutement que les Chambres basses, elles reconnaissent leur inutilité. Et quand elles ne la reconnaissent pas d'elles-mêmes, on la leur fait saisir. C'est ce qui a provoqué chez beaucoup la restriction de leurs attributions, alors même que l'on démocratisait fortement leur mode de nomination. D'autres, telles que celles de Danemark et de Suède, ayant été les premières à se rapprocher du peuple, n'ont pas eu à se préoccuper d'une diminution légale de leurs pouvoirs.

Divers systèmes sont aujourd'hui employés ou fortement proposés pour le recrutement de la seconde Chambre, la première étant élue à peu près partout au suffrage universel direct. Tous s'entendent pour faire sortir cette seconde Chambre du peuple, car, comme l'a dit Dicey : « Dans une période démocratique, la volonté du peuple, à tort ou à raison, est regardée comme la source légitime de l'autorité politique ».

Certaines assemblées sont destinées à la représentation d'Etats-membres ou de provinces fortement décentralisées. Qu'elles soient formées de ministres de Laender qui possèdent la confiance du peuple qu'ils admi-

nistrent, ou de délégués désignés par des Diètes issues du suffrage universel, sans conditions d'éligibilité, il est évident que ces Chambres, bien que sorties d'un suffrage au moins de deux degrés, n'en sont pas moins démocratiques, surtout dans les pays qui emploient la représentation proportionnelle, et qu'elles pourraient solliciter des citoyens une plus grande confiance en elles.

Plus démocratiques encore sont les Sénats issus du peuple au suffrage universel, direct. Les circonscriptions électorales plus larges permettent à la représentation proportionnelle de jouer plus librement et plus exactement que pour les élections à la Chambre des députés. Les conditions d'électorat et d'éligibilité, à côté d'un domicile plus stable exigé dans la circonscription électorale, se rapportent à l'âge des citoyens. On participera aux élections sénatoriales plusieurs années après avoir participé aux élections législatives, lorsqu'on aura acquis une certaine expérience permettant de se reconnaître au milieu des promesses que font les candidats, et des injures dont ils s'abreuvent. Les candidats eux aussi devront être plus âgés, et comme il est à peu près certain qu'ils n'auront pas attendu cet âge pour se lancer dans la politique, ils y auront acquis, eux aussi, une expérience qui se traduira par plus de calme, de placidité, de méthode. On a souvent fait en France le parallèle entre la violence et l'emballement des discussions du Palais-Bourbon, et la courtoisie et la sérénité du Luxembourg. Mais l'âge répond-il bien aux qualités que l'on attend de lui ? Ne risque-t-il pas de les déformer et les transformer en défauts bien vite chez certains, qui deviendront des modèles de lenteur et de manie, des timorés dont la devise sera l'attente et le renvoi à la Commission ? Et, d'un autre côté, les passionnés de la politique pourront-ils jamais devenir sages ? Mais cette exigence d'un certain âge était dans la tradition des démocraties antiques, Athènes, Sparte, Rome, et plus tard, de Venise et de la

France de la Révolution. C'est bien là le Sénat conforme à son étymologie, une assemblée d'hommes d'âge mûr, et même strictement, de vieillards(1). Et bien que la plupart de ces sénats fussent la Chambre unique du pays qu'ils régissaient, leur souvenir a été évoqué pour emprunter cette condition d'âge et la fixer dans les sénats des constitutions modernes. A côté de ces conditions d'âge, pour augmenter la pondération du sénat nat et le soustraire aux brusques revirements d'opinion qui peuvent se produire, et s'enregistrent dans les élections législatives, l'élection au sénat se fait pour une longue période, et le renouvellement s'effectue par séries. Certains Etats cependant, telle la Pologne, renouvellent leur sénat en même temps que leur diète.

Dans un autre système, une partie tout au moins de la seconde Chambre est élue par la Chambre directement issue du suffrage universel. Il en est ainsi dans l'Irlande du Nord, où deux sièges de droit, sur vingt-six, échappent seuls à la règle ; dans l'Etat Libre d'Irlande, où la moitié des membres du Sénat sont ainsi désignés ; au Danemark et en Islande, pour des proportions moindres. La représentation proportionnelle jouant dans ce système, la fraction de la seconde Chambre ainsi élue représente assez exactement la physionomie de la première Chambre. La fraction autrement désignée l'est d'ailleurs aussi d'une façon démocratique, et cela est l'aboutissant nécessaire de l'emploi de la représentation proportionnelle, que le suffrage fût au premier ou au second degré.

Une partie enfin de la seconde Chambre peut se recruter par cooptation, et dans ce cas, le dogme politique du moment, la représentation proportionnelle, jouant, il n'y a pas à craindre que la physionomie politique de l'assemblée soit ainsi faussée par une majorité qui ne chercherait qu'à augmenter son avance ; ce

(1) A Sparte, sous Lycurgue, les sénateurs devaient être âgés de 60 ans. A Rome aussi, au début.

mode permet aux partis de faire entrer dans une Chambre leurs hommes politiques les plus éminents, qui sans cela eussent pu ne pas faire partie du Parlement, car quel est l'homme politique le plus en vue qui n'a pas été battu une fois dans sa circonscription où avaient pu s'amasser contre lui bien des rancunes ?

Bien que le scrutin soit encore souvent à deux degrés, il n'en est pas moins vrai qu'un grand pas a été fait. Pour s'en rendre compte, il faut examiner les modalités d'application des systèmes. L'emploi de la représentation proportionnelle pour l'élection au second degré comme pour l'élection au premier assure une répartition des sièges à peu près exacte, et correspondant dans chaque assemblée à la force des partis. Puis, l'élection par d'autres Chambres, de pays ou de provinces subordonnés, ou de l'Etat lui-même, évite les inconvénients apportés en France dans le mode d'élection par les délégués sénatoriaux, dont le nombre, on le sait, est loin d'être en proportion avec la population de la circonscription qu'ils représentent, ce qui est absolument en contradiction avec le pur esprit démocratique, où la volonté de la majorité doit faire la loi. On objectera peut-être que cette élection d'hommes politiques par des hommes politiques risque de créer une aristocratie de politiciens. Mais cette aristocratie n'existe-t-elle pas même avec l'élection par le peuple, et ne résiste-t-elle pas même alors aux assauts qu'on peut diriger contre elle ? D'ailleurs, les parlementaires électeurs du second degré, sont responsables de leurs votes aux élections auxquelles ils prennent part de la même manière qu'ils le sont de leur vote au sujet d'une loi quelconque.

Il y a donc deux courants suivis par les Chambres Hautes, l'un restreignant leurs pouvoirs, l'autre démocratisant leur mode de recrutement, courants qui le plus souvent se rejoignent et se confondent. Ils marquent la subordination des secondes Chambres aux Chambres basses. Mais si les Chambres de représen-

tants gagnent de ce côté, elles perdent d'un autre, entraînant d'ailleurs aussi les hautes assemblées à leur suite. Le pouvoir législatif est appelé à s'incliner devant le pouvoir de suffrage, le peuple, qui, en plus de l'élection, se voit attribuer l'initiative et le referendum. En Allemagne, en Autriche, dans l'Etat libre d'Irlande, l'initiative populaire est aujourd'hui admise. Le referendum trouve place dans la Charte tchécoslovaque ; on y a sérieusement pensé en Angleterre, en Belgique, en Italie. Et comme il y a une cause, tout au moins virtuelle, d'affaiblissement pour le Parlement entier, il y en a une par conséquent pour les Chambres Hautes.

CHAPITRE III

Le Parliament Act de 1911 et les projets de réforme de la Chambre des Lords.

——×——

La Chambre des Lords est le type de l'assemblée aristocratique. Reposant sur le principe de l'hérédité, elle voit peu d'illustrations pénétrer dans son sein, car les héritiers de ces hommes éminents y auront plus tard le droit de siéger, et le nombre des pairs ne peut être augmenté indéfiniment. Les pairs temporels seuls répondent il est vrai à cette notion de l'hérédité, mais ils sont l'immense majorité. Les Lords spirituels siègent à la Chambre des Pairs en raison de leurs fonctions ; à partir de 1847, leur nombre est resté immuable, et n'a pas suivi la progression numérique des évêchés anglicans. A ces Lords spirituels et temporels il faut ajouter seize pairs d'Ecosse élus à chaque législature.

Il ne faut pas négliger enfin les Lords d'Appel, dont la création marque une première atteinte aux attributions séculaires de l'ancien Magnum Concilium, à sa suprême juridiction d'appel. La Chambre des Lords, par une exception à la règle de la simultanéité des sessions parlementaires, peut se réunir en juridiction d'appel même lorsque la Chambre des Communes est dissoute. Mais en fait, ce sont les Lords d'Appel dont la présence est exigée depuis 1876 qui statuent seuls sur le litige à eux soumis. Les Lords d'Appel ordinaires sont des praticiens nommés par la Couronne, qui conservent le droit de siéger à vie à la Haute Assemblée, lorsqu'ils ne sont pas destitués, et qu'ils cessent volontairement leurs fonctions.

La Chambre des Lords a toujours représenté l'aristocratie ; la Chambre des Communes, à travers les vicissitudes de divers modes d'élection, était censée représenter le peuple. Les Pairs, les Communes, la Couronne, tels étaient les éléments constitutifs du Parlement, dont l'harmonieuse combinaison devait jouer pour le plus grand bonheur du royaume d'Angleterre. Mais peu à peu, les sujets de Sa Gracieuse Majesté s'émancipent ; ils luttent contre des apparences pour obtenir les avantages d'une tangible réalité.

En acceptant de sanctionner la réforme électorale de 1832, la Chambre des Lords introduisait l'ennemi dans la place. Le principe de l'égalité des trois pouvoirs subsistait en théorie, mais la pratique ne devait pas plus y correspondre qu'avant l'Act de réforme. Les Lords dominaient tout autrefois, car c'étaient eux qui donnaient son impulsion à ce fameux Parlement d'Angleterre tant vanté pour sa puissance. Peu à peu les Communes prendront le dessus. Echappant à l'emprise corruptrice de l'aristocratie, elles tendront de plus en plus à devenir ce qu'elles auraient toujours dû être, à devenir peuple. Les bills succèdent aux bills qui réclament la réforme électorale toujours dans un esprit

plus démocratique. Les Acts de 1867 et 1884, élargissant le droit de vote, l'introduction du scrutin secret en 1872, assurent le triomphe du sentiment populaire dans la Chambre des représentants, et, par là, une plus grande influence de cette Chambre. Et cependant, les deux grands partis, Whig et Tory, n'avaient pas voulu cela.

« Encore moins, écrit Dickinson, encore moins voulaient-ils ou prévoyaient-ils la prépondérance de la Chambre représentative arrivant à un tel degré qu'elle mît en danger les attributions et l'existence même de la Chambre des Lords. Ils croyaient en la théorie constitutionnelle des trois pouvoirs, au moment même où ils s'y prenaient de leur mieux pour en rendre la pratique impossible ».

Le danger prévu par Dickinson devait arriver quinze ans après qu'il eût écrit ces lignes, et si la Chambre des Lords conservait son droit à l'existence sans qu'aucune transformation vint en démocratiser la composition, du moins dans le Parliament Act de 1911, elle voyait la perte de prérogatives qui furent les siennes et la codification d'une coutume qui, bien que séculaire, n'était cependant qu'une coutume contre laquelle certains sursauts pouvaient encore se produire.

L'animosité des Communes envers la Chambre des Lords date d'une époque lointaine. Peu après la réforme électorale de 1832, les Pairs avaient déjà eu à subir un formidable assaut, et à certain moment avaient même tremblé, désespérant de leur avenir, n'osait même espérer qu'ils pussent sortir de la lutte avec une ombre de pouvoir. Cette colère avait été déchaînée parce qu'ils avaient amendé le bill de réforme des corporations d'Angleterre, tel que l'avaient voté les Communes libérées du joug aristocrate qui s'imaginaient de bonne foi représenter fidèlement la nation. Cette échauffourée eût dû servir de leçon aux Lords, et leur commander des règles de prudence, mais

comme ils en étaient sortis indemnes, ils n'en avaient rien retenu.

La question de leur existence même était cependant ainsi posée ; on les accusait, à tort ou à raison, d'agir « dans un esprit qui n'est pas celui d'une assemblée nationale, mais d'une caste étroite et égoïste (1) ». Le développement de la représentation populaire aux Communes ne pouvait évidemment que rapprocher la date du conflit aigu, en augmentant la distance qui séparait les deux assemblées. En 1884, lors de la discussion du bill de franchise, l'attitude des Lords, fort compréhensible et conciliante, déchaîna les fureurs libérales. Avant de donner leur adhésion au bill, les Pairs voulurent connaître l'annexe de ce bill, le plan qui organisait la nouvelle répartition des circonscriptions électorales, pour se rendre compte de la portée exacte ainsi donnée au projet. Ce fut l'occasion d'une véritable déclaration de guerre. La Fédération Nationale Libérale déclara qu'il y avait là « un exercice injustifiable et intolérable des pouvoirs de revision confiés à la Chambre des Pairs, et (que le refus) constitue un défi direct pour le commencement d'un conflit qui ne peut cesser que par une modification des attributions législatives de la seconde Chambre, qui la mette en harmonie avec les principes du gouvernement populaire et représentatif ».

Deux choses divisaient profondément conservateurs et libéraux, l'union de l'Eglise et de l'Etat, et la question irlandaise. Les Lords — piliers du conservatorisme — se sont toujours opposés dans la mesure de leurs forces, et tant qu'il n'ont été contraints et forcés de changer d'attitude, à ce que les adhérents des églises non établies obtiennent les mêmes capacités que

(1) En 1907, quand la Chambre des Lords repoussa le Licensing bill, pour complaire aux gros brasseurs qui y siégeaient, et en 1909, quand elle refusa le budget pour plaire aux Landlords, on put reprendre ce grief avec plus de force encore,

les anglicans; à cause de la mauvaise volonté des Lords, les Juifs attendent jusqu'en 1858 que leurs incapacités politiques fussent levées, les dissidents et les catholiques attendent jusqu'en 1872 leur pleine capacité politique. Les Pairs sont les champions des Eglises établies. La question du désétablissement de l'Eglise d'Irlande, désétablissement prononcé en 1868, se lie étroitement à la question irlandaise. L'Eglise irlandaise était le meilleur garant de la suprématie anglaise. En même temps que son désétablissement troublait la conscience de conformistes convaincus, il sapait les fondations de l'influence britannique et donnait prise aux projets des home-rulers. Or, par deux fois, les Lords font échouer le Home-Rule.

La Chambre Haute avait donc sur des deux points de principe de son programme tenu en échec le parti libéral. De 1893, date de la discussion du deuxième Home-Rule, à 1909, elle exerça en fait un droit de veto absolu. L'influence de la Chambre des Pairs sur le droit public anglais désignait clairement à ses adversaires à quel endroit il fallait la toucher. Dans cette partie de son rôle, la Chambre des Lords devenait excessivement gênante, depuis qu'elle mettait en œuvre une pratique par elle récemment adoptée. Elle se considérait comme le gardien de la volonté du pays, et comme le protecteur du peuple vis-à-vis des représentants qu'il avait élus. Lorsqu'elle croyait qu'une loi politique importante n'était pas conforme aux intentions du corps électoral, elle estimait de son devoir de chercher à provoquer une dissolution de la Chambre des Communes, et à renvoyer les députés devant leurs électeurs, avec un programme bien net et catégorique sur le point litigieux, promettant de s'incliner devant le jugement populaire (1). C'était là essayer fort habi-

(1) « Si l'on me demandait de définir quelle est la fonction d'une seconde Chambre, je serais icliné à dire que son devoir est d'assurer qu'aucun régime ne sera définitivement adopté qui n'est pas ronforme à la volonté arrêtée du peuple ». (Lord Balfour).

lement de se concilier la faveur du peuple. Les unionistes demandaient l'introduction du referendum dans la pratique constitutionnelle ; les libéraux au contraire désiraient que les élus fussent les seuls maîtres durant leur mandat.

Ces prétentions de la Chambre Haute, la part d'influence qu'elle entendait disputer à la Chambre des Communes, l'esprit de parti des conservateurs qui y détenaient la presque totalité des sièges (1), la composition de cette Chambre enfin considérée en fonction du rôle qu'elle eût voulu jouer, furent les causes qui provoquaient depuis longtemps l'animosité des libéraux, et qui devaient la faire aboutir un jour que les libéraux détiendraient la majorité aux Communes. Les libéraux revinrent avec cette majorité aux élections de 1906, et aussitôt la lutte reprit de plus belle, menée cette fois par le gouvernement lui-même. En juin 1907, une résolution fut votée par la Chambre des Communes ; son but était l'organisation de conférences mixtes en cas de désaccord entre les Chambres, et finalement le triomphe du point de vue des Communes, malgré l'opposition des Lords.

Une nouvelle faute des Lords fut le prétexte d'une plus grande acuité de la crise. Poussés par l'aiguillon d'un budget radical, ils voulurent réagir contre une coutume qui les privait d'une partie de leurs attributions, et des plus considérables. Cette coutume qui restreignait leurs pouvoirs, comment les Lords l'avaient-ils laissée s'établir ? Le mode de nomination des membres de la Chambre des Communes en est la

(1) Lorsque les conservateurs avaient la majorité aux Communes, les Lords se contentaient d'approuver les bills qui leur étaient soumis. Comme un seul parti commandait, on eût pu se croire parvenu au régime de la Chambre unique. Quand les libéraux au contraire dominaient aux Communes, il en allait tout différemment. « Ce que le peuple n'a pas voulu, c'est que la Chambre des Lords se mit toujours au service d'un même parti : c'est vraiment par là qu'elle s'est suicidée ». (André Siegfried : L'Angleterre d'aujourd'hui).

cause. Les Pairs, propriétaires d'immenses domaines, faisaient la loi et présentaient à leurs tenanciers tels individus à leur dévotion qu'il leur plaisait faire pénétrer aux Communes. S'ils ne pouvaient obtenir les suffrages par les menaces et l'intimidation, ils le pouvaient toujours grâce à leur fortune, tant il est vrai que l'or n'a jamais cessé d'avoir sur les hommes le même attrait, et que tout, même une conscience d'électeur, peut s'acheter ici-bas. Les Lords s'habituèrent à se reposer sur leurs créatures du soin de préparer et résoudre les affaires ennuyeuses dont le Parlement devait connaître, et les affaires financières étaient de celles-là. Il leur plaisait, de plus, d'entretenir la confiance et la vanité du peuple en abandonnant à ceux qui étaient en principe ses élus, le soin de limiter les subsides que ce peuple devrait verser à l'Etat. Ils s'endormirent dans une confiance trompeuse. Les députés des Communes, nous l'avons vu, ne furent plus les hommes des Lords, lorsqu'intervinrent les réformes du XIX[e] siècle. Les Pairs devaient réagir ou se taire ; ils se turent, et lorsqu'ils voulurent parler trois quarts de siècle plus tard, ils virent ce qu'ils avaient perdu par leur insouciance de gentilshommes, et la force du courant qu'il leur fallait remonter.

Ce fut en 1909 que se produisit le sursaut des Lords, mais il était trop tard et par ce regain de vigueur passager les Lords ne pouvaient que hâter leur chûte. Evoquant au cours des débats les précédents historiques, on constata qu'en 1671, déjà, la Chambre des Communes considérait comme un droit pour elle seule l'initiative des lois de finances, et déniait absolument à la Chambre Haute de proposer des amendements aux Money Bills qui lui étaient transmis. Cette théorie des représentants se basait sur ce fait que le peuple étant appelé à pourvoir à la plus grande partie des impôts qui entretiennent le Trésor, c'est lui qui devait déterminer le montant des contributions qu'il lui faudrait payer dans l'année. Les Lords, au contraire

ne représentaient qu'eux-mêmes, et s'ils possédaient la majeure partie des terres, il n'était cependant pas juste qu'ils eussent, à quelques centaines, le pouvoir de tenir en échec les millions de contribuables qui s'opposaient à eux aux Communes. Et surtout le grand argument était que, s'ils se représentaient eux-mêmes, ils auraient pu aussi représenter le pouvoir royal, à la libre nomination duquel ils se trouvaient sans qu'il existât une condition de nombre, et que, une volonté propre de la Chambre étant ainsi abolie, la Couronne aurait fait valoir ses exigences, et aurait rompu de ce fait la balance qui doit exister entre le législatif et l'exécutif. En 1910, cette peur de la fournée de Pairs semblait devenue chimérique, mais elle avait existé jadis (1), et cela suffisait pour qu'on y pensât encore.

Mais bien plus on soutenait que la Chambre des Lords avait même perdu son droit de veto sur les lois de finances, le seul qui eût pu lui rester dans cette matière, puisque depuis longtemps elle n'avait plus le droit d'amendement en ce qui concerne le budget et les impôts. Et les auteurs et les parlementaires les plus marquants qui menaient la lutte de reconnaître de toutes parts que 1860 marque une date dans l'histoire des rapports des deux Chambres, une nouvelle abdication des Pairs, prélude de leur déchéance complète en matière financière. Cette année là en effet, après un second vote des Communes succédant au veto de la Chambre des Lords, ceux-ci s'inclinèrent, car, reprenant une forme déjà quelquefois employée, les Communes présentèrent le projet spécial de la session précédente enchassé dans le bill général d'octroi des fonds, bill contre lequel la Chambre Haute n'osa s'élever. De très vives protestations, résumées en une résolution qui fit l'objet d'un vote, s'élevèrent aux Communes contre la première attitude des Lords. Conservant le système qui leur avait réussi, les représentants pro-

(1) La fournée de pairs fut employée une seule fois, en 1712.

posèrent toujours depuis un bill contenant toutes les prescriptions financières.

La question semblait ainsi définitivement résolue par des précédents peu à peu conquis par les Communes, appuyés sur des règles et des formules de procédure parlementaire (1), lorsque les Pairs, qui avaient retrouvé une certaine confiance en eux-mêmes pendant l'accalmie qu'avait été pour eux la période de gouvernement conservateur (2) voulurent réagir contre les coups que leur portait le parti libéral qui reprenait de l'audace en voyant se consolider sa position nouvelle. Se sentant acculés, ils adressèrent au pays un appel suprême. Croyant que la haute autorité morale qui s'était autrefois attachée à leur Corps avait reconquis quelques points pendant les années précédentes, ils voulurent éprouver le peuple et savoir si, définitivement, il était avec eux ou contre eux. C'est pourquoi, disant qu'ils n'avaient pas pouvoir pour donner leur adhésion au bill de finances pour 1910 (3), ils demandèrent qu'il soit soumis au consentement du pays. Les Communes furent dissoutes, et le parti libéral revint avec une majorité suffisante. Les Lords acceptèrent ce jugement et consentirent au bill proposé,

(1) La requête pour l'octroi des fonds, dans le discours du Trône, est présentée aux Communes seulement. Au contraire des autres bills, présentés au roi par les Lords, le Finance bill revient en dernier lieu aux Communes dont le Speaker le présente au roi ; cette procédure de la présentation par le Speaker des Communes existe depuis 1407.

(2) 1895-1906.

(3) Ce bill, pour faire face au déficit de plus de 400 millions (16 millions ½ de livres), occasionné par l'accroissement des dépenses navales et l'organisation de réformes sociales coûteuses, inaugurées par le parti libéral au pouvoir, prévoyait une supertax se superposant pour les grosses fortunes à l'income tax, et le rendant de ce fait progressif, et diverses taxes dont la principale est l'Increment valu duty, sur les plus-values foncières calculées à chaque mutation, les autres portant sur les plus-values acquises durant les baux emphythéotiques, les terrains non mis en valeur et les mines. Cette législation qui ménageait le peuple chargeait au contraire l'aristocratie, et principalement les Landlords.

sans que beaucoup de modifications y fussent intervenues.

La Chambre des Communes, avant sa dissolution, avait encore protesté contre cette nouvelle atteinte à ses droits constitutionnels, sinon légaux, et lorsque la majorité libérale fut revenue au pouvoir après les nouvelles élections, elle proposa le bill qui devait en finir. C'était le « to mend or to end », célèbre que les libéraux se décidaient enfin à mettre à exécution, quoique sous une forme bien atténuée. Rien n'était encore tenté contre la composition de la Chambre, mais à raison même de cela, c'était à ses attributions que l'on s'attaquait. Le jour où ces attributions, rognées à plusieurs reprises — car dans un pays attaché à la coutume et si soucieux d'elle comme l'est l'Angleterre, on ne peut d'un seul coup abattre une institution telle que la Chambre des Lords — ne correspondraient plus à rien, alors on verrait à supprimer ce grand Corps. Mais c'est en matière de finances que s'était produite la plus violente opposition des Lords, c'est par là qu'ils pouvaient se montrer le plus redoutables, c'est sur ce point que la déchéance devait plus particulièrement porter.

Les Communes votèrent le Parliament bill, qui sacrifiait l'autorité des Lords sur l'autel de la démocratie, et dont les dispositions les plus dures, les dispositions les plus désirées, celles qui se trouvaient en tête du projet, étaient naturellement celles qui concernaient les pouvoirs financiers de la Haute Assemblée. Ce bill, pour devenir un act du Parlement, nécessitait l'adhésion de l'une et l'autre Chambre. La menace semblait comminatoire et propre seulement à inviter les Lords à entrer dans la voie des transactions (1). Une conférence amiable formée des chefs des deux grands par-

(1) Les Lords, en outre des projets de réforme de leur Chambre que nous étudirons plus loin, proposaient l'emploi du referundum et de la séance conjointe, telle qu'elle est usitée en Australie ou en Afrique du Sud.

tis, libéral et unioniste, réunie le 17 juin 1910, chercha un terrain d'entente, un arrangement aux termes duquel la Chambre des Pairs consentirait à sortir diminuée d'une lutte devenue inégale, sa dignité étant sauve. Trop de difficultés hérissaient le problème, la conférence n'aboutit pas, et une fois de plus le gouvernement en appela au jugement du peuple. Cet arrêt décisif fut contraire au parti conservateur, à la Chambre des Lords par conséquent. Le 15 mai 1911 le Parliament bill est voté aux Communes en troisième lecture. Le roi s'inclinant devant la volonté des vainqueurs de cette lutte laisse entendre qu'il fera usage, s'il le faut de la prérogative qui l'autorise à créer autant de Pairs qu'il lui plaira nommer. Plutôt que subir cet affront de voir cinq cents individus s'immiscer dans leurs rangs et faire la loi chez eux, les Lords préfèrent rester les maîtres dans leur Chambre diminuée. Le 10 août, ils acceptent la « capitis deminutio », à laquelle ils ne peuvent échapper. Les libéraux que le radicalisme absorbe, les travaillistes, naissant à la vie politique, vont pouvoir poursuivre leur programme de réformes coûteuses et de nivellement des fortunes.

Nous ne pouvons faire mieux que donner le texte des principales dispositions du Parliament Act.

« Art. premier(1).— Si un Money bill ayant été passé par la Chambre des Communes et envoyé à la Chambre des Lords un mois au moins avant la fin de la session n'est pas passé sans amendement par la Chambre des Lords, dans le laps d'un mois après qu'il a été ainsi envoyé à cette Chambre, ce bill, à moins que la Chambre des Communes n'en décide autrement, sera présenté à Sa Majesté et deviendra un act du Parlement par la seule signification de l'assentiment royal, nonobstant que la Chambre des Lords n'ait pas consenti au bill.

2) Constitue un Money bill tout bill public qui, dans l'opinion du Speaker de la Chambre des Communes,

contient uniquement des dispositions touchant l'ensemble ou quelqu'un des sujets suivants : établissement, suppression, émission, modification ou réglementation d'impôts ; imputation de charges sur le fonds consolidé ou les crédits votés par le Parlement, pour le paiement de la dette ou dans tout autre but financier, modification ou suppression de semblables charges ; affectation, recette, garde, sortie ou contrôle des comptes relativement aux deniers publics ; émission, garantie, remboursement d'un emprunt ; questions accessoires ayant trait à ces matières ou à l'une d'elles. Dans le présent paragraphe, les mots « impôts, deniers publics et emprunts » ne comprennent pas les impôts, les deniers ou les emprunts établis par les autorités ou les corps locaux pour des besoins locaux.

3) Sera apposé sur chaque Money bill lors de son envoi à la Chambre des Lords et de sa présentation à l'agrément de sa Majesté, un certificat signé par le Speaker de la Chambre des Communes déclarant qu'il s'agit bien d'un Money bill. Avant de délivrer son certificat, le Speaker consultera si possible deux membres que le Comité de Sélection désignera au début de chaque session sur la liste des Présidents de Comités.

Art. 2. (1) — Si un bill public (autre qu'un Money bill ou un bill étendant au delà de cinq ans les pouvoirs d'une législature) est voté par la Chambre des Communes dans trois sessions successives (de la même législature ou non), puis qu'envoyé à la Chambre des Lords, un mois au moins avant la fin de la session, il soit rejeté par celle-ci dans chacune de ces trois sessions, ce bill, dès qu'il aura été rejeté pour la troisième fois par la Chambre des Lords, sera, sauf décision contraire de la Chambre des Communes, présenté à Sa Majesté, et, l'assentiment royal une fois signifié, il deviendra loi du Parlement nonobstant l'absence de consentement de la Chambre des Lords. Pour que cette disposition s'applique toutefois deux ans devront s'être

écoulés entre la date de la deuxième lecture du dit bill dans la première de ces sessions à la Chambre des Communes, et celle de son adoption par la même Chambre à la troisième de ces sessions.

2) Tout bill soumis à l'assentiment de Sa Majesté par application des dispositions du présent article, devra être revêtu du certificat délivré et signé par le Speaker de la Chambre des Communes, et attestant que les dispositions du dit article ont été dûment observées.

3) Sera tenu pour rejeté par la Chambre des Lords le bill qui n'aura pas été adopté par elle sans amendements ou seulement avec tels amendements qu'acceptent les deux Chambres.

4) Sera considéré comme le même bill qu'un bill antérieur envoyé à la Chambre des Lords dans la précédente session, le bill qui, lors de son envoi à la Chambre des Lords, est identique au dit bill antérieur ou contient seulement soit des modifications certifiées nécessaires par le Speaker de la Chambre des Communes à raison du temps écoulé depuis la date du bill antérieur, soit des amendements que le même Speaker attestera avoir été apportés au bill antérieur par la Chambre des Lords dans la session précédente. Tous amendements que le Speaker certifiera avoir été faits par la Chambre des Lords dans une troisième session et adoptés par la Chambre des Communes seront insérés dans le bill lorsqu'il sera présenté à l'assentiment royal par application de notre article.

Toutefois, la Chambre des Communes pourra, si elle le juge bon, lors du passage d'un tel bill devant elle à la deuxième ou troisième session, proposer des amendements supplémentaires sans les insérer dans le bill. Les amendements ainsi proposés devront être examinés par la Chambre des Lords et s'ils sont agréés par elle, seront traités comme les amendements votés par

la Chambre des Lords et agréés par la Chambre des Communes. Mais l'exercice de ce pouvoir par la Chambre des Communes ne restreindra en rien l'effet du présent article au cas où le bill serait rejeté par la Chambre des Lords.

Art. 3. — Tout certificat du Speaker de la Chambre des Communes donné en exécution de cet act sera péremptoire à tous les égards et ne pourra être mis en question dans aucune Cour de Justice ».

Pour ce qui est des Money bills, l'ancienne coutume constitutionnelle devient loi. Si les Lords s'étaient montrés raisonnables et ne s'étaient lancés dans leur folle équipée, point n'eût été besoin d'un texte qui vint mettre les choses au point où elles se trouvaient en 1909. Les Pairs y gagnent cependant quelque chose. Ils ont désormais un mois pour examiner les lois de finances, tandis qu'autrefois ils avaient connaissance des projets un ou deux jours seulement avant le délai pour lequel les lois devaient être votées, quelquefois moins, et cela correspondait à un enregistrement automatique. Aujourd'hui, sur les remontrances des Lords succédant à une étude approfondie du bill, la Chambre des Communes, saisie à nouveau en temps utile, peut décider qu'elle tiendra compte des observations de l'autre Chambre, et qu'elle ne passera pas outre.

Il fallait quelqu'un qui pût dire si on se trouvait en réalité en présence d'un projet de loi en matière purement de finances, et si quelque disposition étrangère n'avait pas été introduite dans le corps d'un texte parfois fort long. On eût pu donner le contrôle aux cours de justice, qui à l'occasion de l'application d'un texte auraient examiné si l'on se trouve bien en face d'une disposition visée par le Parliament Act, ou au contraire d'une matière étrangère aux finances, et par conséquent admise au rang de loi suivant une procédure appliquée à tort et par là même inopérante en

droit. Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'eût pas été une nouveauté, car il était déjà appliqué aux Etats-Unis d'Amérique, et il semble que l'on ne pouvait guère craindre en Angleterre qu'employé sur un point particulier il donnât des résultats analogues. Mais l'ingérence des cours de justice dans les prérogatives du Parlement était peu conforme à la tradition britannique, et bien faite pour effrayer des hommes qui n'étaient pas du Nouveau Monde. Puis c'est là une mesure qui, intervenant seulement au cours de l'application d'une loi, en paralyse les effets pendant plusieurs mois et présente ainsi des inconvénients tellement grands qu'ils lui font préférer un moyen préventif. L'art. 3 du Parliament Act, par mesure de précaution, dénie absolument aux cours de justice tout pouvoir en cette matière.

Les Anglais aiment mieux s'en rapporter à l'impartialité bien connue de celui qui dirige les débats à la Chambre des Communes, au-dessus de la mesquinerie de la majorité et des partis, au Speaker. Cependant, le Parliament Act de 1911 présente à ce pouvoir exorbitant du Speaker une atténuation qui ne se trouvait pas insérée dans le bill voté par les Communes en 1910. Cette disposition est une transaction entre le texte primitif et un amendement de la Chambre des Lords, qui préconisait l'organisation d'un Joint Committee de six membres (3 pour chaque Chambre) présidé par le Speaker de la Chambre des Communes, qui aurait eu, le cas échéant, voix prépondérante. Le Speaker consultera, si possible, deux présidents de comités, deux chairmen, désignés au début de chaque session par le Comité de Sélection pour remplir cet office de conseillers et au besoin pour faire entendre une protestation et un avertissement au cas où le Speaker se laisserait entraîner à une misérable politique de parti. Ce correctif n'enlève d'ailleurs rien à l'originalité de cette institution qu'il consolidera même peut-être. En tout cas, les chairmen n'ont que voix consultative, et le

Speaker pourrait passer outre. C'est donner là un pouvoir énorme à un seul homme qui peut mettre en échec une Chambre tout entière par son appréciation d'un texte, mais il faut considérer que ce pouvoir est confié à l'impartialité d'un élu du peuple, entouré du respect et de la confiance de ses collègues, et dépendant d'eux par l'élection.

Le Speaker de la Chambre des Communes est investi d'autres fonctions, qui se rapportent aux bills publics. C'est lui qui certifie l'authenticité des textes présentés à l'assentiment du roi, et atteste l'usage régulier des dispositions légales.

Les interventions des Lords n'ont pas été complètement inopérantes. Ils ont obtenu que la législation nouvelle de l'art. 2 ne s'applique qu'aux bills publics tandis que le projet voté en premier lieu par la Chambre des Communes visait tous les bills (autres que les Money bills, qui suivent des rgles particulières). Cette expression de bills publics exclut les bills privés et les bills locaux. Une autre exception encore est prévue sur les instances de la Chambre des Pairs. Elle est enfermée dans le texte d'un article spécial, l'article 5 : « Dans la présente loi, l'expression « Money bill » ne comprend pas les bills portant confirmation d'une ordonnance provisoire ».

Se rendant compte de la puissance que le Parliament Act donnerait à la Chambre des Communes, et pour éluder en partie les critiques des unionistes autant que pour stabiliser la situation de la Chambre basse en tendant à faire disparaître les raisons de la pratique de la dissolution, le cabinet libéral ajouta de lui-même la clause de réduction de la durée légale du mandat des représentants. Cette durée qui était fixée à sept ans depuis près de deux siècles (1715) fut ramenée à cinq ans. Cela était destiné à maintenir les représentants en plus fréquent contact avec le corps électoral sans avoir recours à la dissolution ; la dissolution a continué

à jouer, plus fréquente que jamais peut-être depuis la guerre. Les dispositions destinées à donner à une législature une durée plus longue que cinq années ne peuvent être prises suivant les règles du Parliament Act, et exigent l'assentiment de la Chambre des Lords. C'est le plus important des amendements proposés par les Pairs qui ait été admis par la Chambre des Communes.

Les Lords enfin tenaient par dessus tout à sauvegarder leur dignité. Ils obtinrent que la formule de promulgation des bills passés en force de loi d'après les règles du Parliament Act, contre leur consentement par conséquent, ne portât pas la formule ordinaire « avec le consentement des Lords et des Communes », ce qui était tenir leur volonté pour rien, mais qu'au contraire on pût reconnaître qu'ils refusaient d'assumer la responsabilité de tels actes. Les termes de la promulgation seront dans ce cas les suivants : « Par sa Très Excellente Majesté le Roi, par et avec l'avis et le consentement des Communes assemblées dans le présent Parlement, en conformité avec les dispositions de la loi sur le Parlement de 1911 et par l'autorité de ces dispositions, est édicté et promulgué ce qui suit : »

Les autres amendements proposés ou suggérés par les Lords, amendements tendant à faire échapper aux dispositions du Veto Act et rentrer dans le droit commun les bills intéressant le droit de vote et les prérogatives de la Couronne, les bills pour la délégation de pouvoirs administratifs ou législatifs à des Parlements subordonnés dans l'étendue du Royaume Uni, ce qui réservait la question d'Irlande, n'ont pas été retenus par la Chambre des Communes dans le projet définitif qui fut soumis à la Chambre des Lords pour recevoir, d'une manière ou d'une autre, son adhésion.

Les dispositions du Parliament Act, en ce qui concerne les bills publics, ne devaient pas rester une vaine menace. Deux choses tenaient à cœur au gouvernement et à sa majorité. L'une était le désétablissement de

l'Eglise du Pays de Galles ; la majorité des Gallois n'en avait jamais été l'adepte ; les libéraux, en supprimant le cachet officiel de cette Eglise, ne faisaient pas acte d'anticléricalisme ; ils organisaient bien plutôt le respect, l'égalité des croyances. Le vote de ce désétablissement était un échec pour les unionistes, partisans fermement convaincus de l'union de l'Eglise et de l'Etat, et pour leur citadelle à la volonté de laquelle on passait outre, car elle n'avait bien entendu pas accepté le bill.

Le Parliament Act était l'œuvre des libéraux, des travaillistes et des nationalistes irlandais. Ces derniers avaient soutenu le gouvernement parce que son parti avait toujours été celui du Home Rule. Ils l'avaient soutenu parce qu'ayant besoin d'eux, il leur avait promis de ne pas se déjuger quand il serait le maître incontesté, c'est-à-dire quand il pourrait se jouer de l'opposition des Lords. Il fallut tenir la promesse. M. Asquith déposa aux Communes le projet de Home Rule en avril 1912, quelques mois seulement après le vote du Parliament Act. Le bill fut adopté par les députés, rejeté par la Chambre Haute. Il était nécessaire d'attendre que le délai légal soit écoulé pour que le bill fût voté une troisième fois. La majorité libérale cependant diminuait à la Chambre des Communes, grignotée par les élections partielles qui s'y succédaient. Les conservateurs reprenaient courage. Ils crurent pouvoir provoquer de nouvelles élections générales, qui, posant au peuple la seule question du Home Rule, sans nul doute leur eussent été favorables, avant que les deux années fatidiques fussent écoulées. C'en était alors fait du veto simplement suspensif des Lords, car les unionistes n'avaient jamais caché qu'ils démoliraient l'Act à la première occasion. Le Cabinet tint bon, les Communes ne furent pas dissoutes, et le Home Rule Bill voté pour la dernière fois aux Communes le 25 mai 1914, désaprouvé encore par la Chambre des Pairs, était présenté au roi et devenait Act du Parlement le 18 septembre.

Le Provisional Collection of Taxes Act de 1913 vient donner expressément force de loi à une autre coutume qui s'était instaurée en matière financière. Les résolutions pécuniaires prises en Committee of Supply de la Chambre des Communes le sont sans consulter les Lords. Elles ont force de loi et sont mises à exécution à partir du commencement de l'année fiscale, ou du jour où elles sont arrêtées, si c'est nécessaire. Elles suivent ensuite la procédure ordinaire pour devenir acts, et sont alors soumises à la Chambre des Lords, qui approuve ou non dans les formes normales.

On peut se demander pourquoi la Chambre des Lords a été atteinte dans ses attributions, qui étaient les attributions normales d'une Chambre Haute, et non dans sa composition surannée. Suivant les termes du préambule du Parliament Act, cet act n'est que provisoire, mais la France n'est pas le seul pays où il n'y a que le provisoire qui dure. « Vu que l'intention est de substituer à la Chambre des Lords, telle qu'elle existe actuellement, une seconde Chambre constituée sur une base populaire et non héréditaire, mais qu'une telle substitution ne peut pas être immédiatement réalisée ; Vu que provision devra être faite par la suite par le Parlement, par une mesure affectant une telle substitution et ayant pour but de limiter et de définir les pouvoirs de la nouvelle seconde Chambre ; mais qu'il est expédient de faire une semblable provision, telle qu'elle apparaît dans cet Act, pour restreindre les pouvoirs existants de la Chambre des Lords ». Ce préambule n'est certes pas dépourvu d'ironie, car, sur les intentions complètement d'accord avec la Chambre des Lords, il s'en détache à la fin pour s'attaquer à ses pouvoirs. La Chambre des Lords eût en effet préféré se réformer que de subir cette atteinte à ses attributions, mais les libéraux veillaient. Leur appétit s'était aiguisé dans la lutte. Ils avaient compris qu'une Chambre Haute réformée, issue du peuple de façon indirecte, mais issue de lui quand même, conserverait malgré

tout des pouvoirs. Puis l'élection, une fois introduite dans la place, ne manquerait pas, à raison du pouvoir envahissant qui lui est reconnu, de s'étendre à la Chambre entière qui regagnerait peut-être ainsi des attributions perdues. C'est ce qu'il fallait éviter. Les plus avancés eussent voulu supprimer toute seconde Chambre ; les moins avancés en voulaient une organisée de telle façon qu'elle ne fût plus qu'un instrument de contrôle et de modération.

Les Lords s'étaient bien rendu compte eux aussi que le seul moyen de conserver une autorité à leur Chambre était de la réformer. Ils espéraient au début conserver à des Pairs seuls le droit d'y siéger, ou tout au moins leur y réserver une bonne place. Plusieurs projets méritent d'être signalés, qui émanent de la Chambre des Lords, antérieurs de plusieurs années même au Parliament Act, tant il est vrai que les Lords ne se méprenaient pas sur leur fausse position dans un pays qui se dit profondément démocratique, et qui est le berceau du régime représentatif.

Un bill déposé par Lord Newton fut discuté en première lecture au début de mai 1907. Le recrutement de la Chambre devait s'opérer simultanément de diverses manières. Les Pairs héréditaires élisaient parmi eux selon un mode de représentation des minorités un nombre déterminé de représentants pour siéger à la Chambre. A ceux-ci se joindraient les Pairs héréditaires nouvellement créés, qui siégeraient par eux-mêmes, mais ne transmettraient pas ce droit à leurs descendants, qui retomberaient dans le nouveau droit commun des Pairs héréditaires, les Pairs héréditaires qualifiés par leur accession aux hautes fonctions publiques ou leur élection à deux reprises différentes à la Chambre des Communes, et enfin des Pairs à vie nommés jusqu'à concurrence de cent par la Couronne, qui ne transmettraient même pas leur qualité de Pairs à leurs ayants-droit. Les Lords spirituels conservent une

représentation en tant que tels, élisant un certain nombre des leurs pour prendre place au Parlement.

Sur la proposition de Lord Cawdor la Chambre des Lords nomma une commission de vingt cinq membres chargée d'examiner les divers projets présentés jusque là. Cette commission, le Select Committee, se réunit sous la présidence de Lord Rosebery de février à décembre 1908. Elle adopte la distinction entre le Pair héréditaire et le Lord du Parlement. Celui-ci sera choisi de trois façons différentes. Comme dans le projet de Lord Newton, les Pairs éliront pour chaque Parlement un certain nombre d'entre eux comme Lords du Parlement ; cette sélection se fera suivant un mode de représentation proportionnelle ; le système proposé est celui du scrutin de liste et du vote cumulatif, qui ferait disparaître les inconvénients d'une délégation spéciale des Pairs d'Irlande et d'Ecosse tout en leur assurant une représentation au moins égale à celle existante.

La seconde catégorie de Pairs entrerait au Parlement par la qualification. Siégeraient de droit à la Chambre haute les Pairs qui auraient rempli de hautes fonctions limitativement déterminées : politiques, gouvernementales, administratives, judiciaires, militaires.

Le Select Committee enfin admet l'existence de Pairs viagers, mais ceux-ci, pas plus que les Pairs héréditaires, n'auront le droit de siéger au Parlement en leur seule qualité. Pour prendre part aux travaux de telle ou telle session de la Chambre des Lords, ils doivent y être appelés par la Couronne. Une certaine proportion d'entre eux devra posséder les qualifications prévues pour la catégorie précédente.

Les Lords spirituels continueraient de siéger à la Chambre des Lords au nombre de dix, deux en raison de leur qualité (1), les huit autres en tant qu'élus par le corps épiscopal tout entier.

(1) Les archevêques d'York et de Canterbery.

La Chambre des Communes cependant se refusait à prendre en considération de telles suggestions, qui d'ailleurs ne lui étaient pas régulièrement transmises, n'ayant pas été votées par la Chambre des Lords. Les Pairs voyant la discussion du Veto bill toucher à sa fin aux Communes se décidèrent à accepter en mai 1911 un Reconstitution Bill, sur la proposition de Lord Landsdowne. L'élection à temps était substituée aux autres modes de nomination. En dehors des princes du sang, des deux archevêques qui siègent de droit, de cinq évêques élus, trois catégories sont formées, où les éligibles ne sont plus seulement des Pairs.

Cent Pairs héréditaires seront élus par le Collège entier des Pairs, selon le système de la représentation proportionnelle, pour une durée de douze ans.. Le renouvellement aura lieu par quart tous les trois ans. Seuls seront éligibles les Pairs désignés par leur qualification.

Cent vingt membres de la Chambre Haute seront élus pour douze ans, avec renouvellement par quart tous les trois ans, par des circonscriptions territoriales nouvellement organisées, selon un mode de représentation proportionnelle.

Cent membres seront choisis pour douze ans, avec renouvellement par quart tous les trois ans, dans la Chambre des Communes, proportionnellement à la force des partis.

Cette manœuvre ne put réussir, et les Lords furent contraints d'accepter la diminution de leurs pouvoirs telle qu'elle était prévue au Veto Bill. Mais le Parliament Act indiquait dans son préambule qu'il n'était qu'une mesure provisoire. Le gouvernement voulut tenir parole, et une conférence de trente membres, quinze pour chaque Chambre, se réunit le 2 octobre 1917 sous le nom de Comité « on the reconstruction of the House of Lords ». Les travaux de cette conférence ont été publiés le 24 avril 1918.

La Seconde Chambre — on ne peut plus parler de Chambre des Lords, ceux-ci en étant à peu près exclus en tant que tels — serait divisée en deux groupes, l'un des trois quarts de ses membres (246), l'autre du quart environ (81). Les membres de chaque groupe seront élus pour une longue période, douze ans. Le renouvellement se fera par tiers, un tiers devant se retirer tous les quatre ans. C'est dans le choix du corps électoral que se trouve la différenciation entre les deux groupes. La section la plus nombreuse sera désignée par les membres de la Chambre des Communes, répartis à cet effet en larges circonscriptions territoriales, dont le nombre fut fixé à treize. La représentation proportionnelle jouera pour cette élection d'après le procédé du vote unique transférable. L'autre section sera choisie par un Joint Standing Committee composé de cinq membres de chaque Chambre, ceux de la Chambre des Communes désignés par le Speaker, ceux de la seconde Chambre, par son Comité de Sélection. Ce Joint Standing Committee devra toujours émettre ses votes de façon à ce que le chiffre des Pairs et des évêques titulaires de sièges diocésains ne pût tomber au-dessous de trente.

Les Lords juristes, le Lord Chancellor et les ex-Lords Chancellors garderont leur siège ex officio tant qu'ils continueront à remplir leurs fonctions judiciaires. Le Lord Chancellor sera Speaker de la Seconde Chambre.

Après avoir ainsi réglé la composition de la Seconde Chambre, la Conférence s'occupe des attributions qui lui seront conférées, et distingue deux sortes de pouvoirs, ceux qui concernent les bills financiers et ceux qui concernent les autres bills. La Seconde Chambre n'aura pas le pouvoir d'amender ou de rejeter une loi de finances, ni évidemment d'en prendre l'initiative. Ce caractère de loi de finances sera déclaré en cas de contestation par la Commission jointe des bills financiers, formée de sept membres de chaque Chambre

désignés au début de chaque session (1). En tout état de cause, un bill déclaré financier pourra être soumis à la Commission jointe qui examinera si le bill contient des dispositions d'un caractère non financier qui pourraient à plus juste titre être présentées dans un bill ou des bills distincts, et dans l'affirmative ordonnera la disjonction du bill, ou si le bill, tout en ayant l'apparence d'un bill financier est d'une nature telle que ses effets non financiers sont plus importants que ceux d'un caractère purement financier, et au cas où il en serait ainsi, la Seconde Chambre pourra traiter le bill comme non financier, mais elle n'aura pas le pouvoir de l'amender de manière à augmenter les charges du peuple ou les fonds publics. La Commission jointe pourra indiquer les dispositions qu'il sera nécessaire de supprimer ou d'amender pour conserver au bill son caractère financier.

Lorsqu'au sujet d'un bill non financier l'accord ne pourra se faire entre les deux Chambres, l'une des Chambres pourra demander par Résolution que le bill soit soumis à une conférence libre. Cette conférence libre sera composée de soixante membres, vingt membres seront nommés pour chaque Chambre par son Comité de Sélection, à l'ouverture de chaque Parlement et formeront la Commission jointe permanente des Conférences. Toutes les fois qu'un bill nouveau sera présenté à l'examen d'une conférence libre, chaque Comité de Sélection désignera dix membres de sa Chambre qui s'adjoindront pour l'examen de ce bill seul à la Commission jointe permanente pour former la Conférence libre qui connaîtra des difficultés relatives à ce bill. La Conférence libre fera aux Chambres un rapport et déposera un texte, texte primitif inchan-

(1) « La Commission jointe choisira un Président qui pourra appartenir à la Commission ; dans ce cas, il aura voix prépondérante ; il pourra aussi être choisi en dehors des membres de l'une et l'autre Chambre du Parlement ; dans ce cas, il ne votera qu'en cas de partage des voix ».

gé ou texte transactionnel, auquel les Chambres ne pourront apporter d'amendements. Si le bill ainsi rapporté est repoussé par une Chambre, il est renvoyé à la Conférence libre. Cette Conférence accepte-t-elle le bill sous la même forme, à la majorité de trois des présents et votants au moins, le bill est présenté à l'approbation royale s'il est ainsi voté par les deux Chambres ou la Chambre des Communes seule ; la Conférence ne réunit-elle pas la majorité voulue pour adopter le bill dans la même forme, le bill tombe, à moins que les deux Chambres acceptent le bill tel qu'il aura été rapporté par la Conférence libre.

Les recommandations du Comité de Reconstitution de la Chambre des Lords n'ont pas été suivies. Rien n'a été changé au Parliament Act de 1911. On s'accoutume fort bien d'ailleurs à l'état de choses créé par lui. La guerre, bouleversant le monde, a entraîné l'Angleterre. Des idées nouvelles ont surgi, un troisième parti a conquis une place honorable. Les conservateurs se sont résignés à ne plus faire toujours triompher leurs idées d'une manière ou d'une autre. Le parti unioniste, qui craignait de ne plus être assez fort aux Communes pour assumer la tâche gouvernementale, vit encore de beaux jours. Il n'est pas réactionnaire ; restant sur le pied d'égalité avec les autres partis, il avait jusqu'ici admis et respecté le Parliament Act.

Le parti libéral, bien déchu aujourd'hui, semble avec le vote du Parliament Act terminer son rôle. Les travaillistes eux-mêmes se contentent de cette réforme et n'en demandent pas plus. Le coup il est vrai a été rude pour les Lords, et a annihilé l'influence de leur Chambre. Ils n'ont pu trouver en leur origine le ressort nécessaire pour réagir contre leur chûte, car ils ne venaient pas du peuple, et que la nomination par le peuple eût seule pu sauver d'eux quelque chose. La Chambre des Lords a été comme assommée par une masse, car elle était la première Chambre aussi res-

pectable à laquelle arrivait un pareil malheur. Dans beaucoup de constitutions d'après guerre, les Chambres Hautes ont moins de pouvoirs que n'en avait la Chambre des Lords après le Parliament Act. Elles n'ont pas un rôle plus effacé.

« La Chambre des Lords ne sera pas supprimée. Les travaillistes eux-mêmes admettent son existence, car les Anglais n'aiment pas détruire les institutions ; ils préfèrent laisser la poussière se déposer sur elles ». Telle est la conclusion de M. André Siegfried sur la Chambre des Lords dans son ouvrage « L'Angleterre d'aujourd'hui ». Peut-être ne restera-t-elle pas longtemps exacte. A la séance de la Chambre des Communes du 30 mars 1925, M. Baldwin annonce son intention de créer une commission composée de membres du Cabinet, et destinée à élaborer un projet de réforme de la Chambre des Lords. Quel sera ce projet né sous les auspices d'une majorité conservatrice, et, plus heureux que ses prédécesseurs, aboutira-t-il un jour ? Une fois de plus la question se pose, et la phrase d'Henry Taudière, pour être vieille de treize ans, n'en est pas moins vraie : « Que sera l'avenir ? En viendra-t-on à une Chambre des Lords réformée mais forte, avec mélange d'élection et de choix, comme le demanderait Lord Rosebery, qui au besoin se mettra en contact avec le peuple et le fera juge de ses désaccords avec les Communes ? L'Angleterre évolue-t-elle vers le système d'une seule Chambre et le gouvernement de parti avec ses dernières conséquences ? Nul ne le sait. Mais une chose demeure bien certaine : c'est que, loin d'ouvrir une période de calme et de paix entre les partis, le Parliament Act maintient la lutte ouverte. Son préambule est menaçant... »

CHAPITRE IV

Les tendances fédéralistes du groupe germanique.

Deux questions dominent l'étude des institutions allemandes du point de vue qui nous intéresse, questions qui se compénètrent et dont la solution ne peut guère intervenir qu'ensemble. Même sous l'empire de la constitution de 1871, certains auteurs déniaient au Bundesrat la qualité de Chambre législative et en faisaient un organe de gouvernement, détenteur de la souveraineté. Il semble cependant qu'on doive attribuer à ce Bundesrat le rang de Chambre Haute, de conseil des Etats qui existe dans tout Etat fédéral, car on ne peut douter que l'Allemagne fût alors un Etat fédéral ; c'est de la forme impériale de l'Allemagne que venait cette confusion sur le caractère du Bundesrat. Aujourd'hui on refuse aussi au Reichsrat, successeur du Bundesrat, le rôle de Chambre législative, mais dans un

tout autre but. C'est le peuple représenté directement au Reichstag, et indirectement au Reichsrat, qui est désormais le titulaire de la souveraineté. Si l'on dénie à ce Reichsrat la qualité de Chambre, on se trouve en présence de la Chambre unique, et, par conséquent, car cette forme d'Etat est seule compatible avec une Chambre unique émanant du peuple pris en sa totalité, en présence d'un Etat unitaire. Nous estimons devoir écarter de prime abord l'hypothèse qui consisterait à voir dans l'Allemagne un Etat unitaire doté de deux Chambres, Reichstag et Reichsrat, car il semble impossible de concevoir raisonnablement le mode de nomination au Reichsrat comme mode de nomination à la Chambre législative d'un Etat unitaire. Sommes-nous donc en face d'un Reichsrat organe de gouvernement, et, par conséquent, d'un Etat unitaire, ou d'un Reichsrat Chambre législative, et, partant, d'un Etat fédéral ?

La question de l'Etat fédéral est pour nous une conséquence de celle de la qualification du Reichsrat. Certains auteurs ont cherché ailleurs des raisons qui, pour être très fortes, ne sont pas convaincantes. L'avènement de la République, les dispositions de la constitution nouvelle font douter aujourd'hui que les Laender soient encore des Etats-membres, et que le Reich soit encore un Etat fédéral, non un Etat unitaire fortement décentralisé (1). Mais on doit remarquer tout d'abord que la décentralisation dans de simples provinces autonomes peut être plus grande que dans les Etats-membres d'un Etat fédéral. Ce n'est pas dans la quantité des attributions qu'il faut chercher un critérium ; la question de l'autonomie, invoquée par les auteurs allemands, est absolument impuissante à donner sur ce

(1) M. Carré de Malberg considère que l'Allemagne n'est plus un Etat fédéral v. Bulletin de la Société de Législation comparée, année 1924, n° 7-8-9, un art. de M. Carré de Malberg intitulé : « La question du caractère étatique des pays allemands ».

point une réponse définitive. Nous n'aurons donc pas à nous occuper de la restriction des attributions infligée aux Laender par la Constitution de Weimar, restriction sur laquelle on se base généralement pour dire que le pouvoir propre des Pays n'est plus suffisant pour caractériser leur existence en tant qu'Etats, puisqu'il est admis par tous que les Pays conservent une certaine autonomie. Une chose subsiste pour les Laender : ils conservent une certaine participation à la formation de la volonté souveraine du Reich. Le tout est de savoir si cette participation peut encore être regardée comme suffisante pour être prise en considération.

Le Conseil d'Empire est le successeur immédiat du Bundesrat. Celui-ci était composé de fondés de pouvoirs désignés par le gouvernement de chaque Etat confédéré, dans une proportion indiquée à la constitution, proportion immuable, qui n'avait aucune prétention de rendre exactement la physionomie numérique des Etats, mais qui dérivait bien plutôt de raisons historiques, et se basait sur les éléments fournis par les anciennes confédérations germaniques. La Prusse avait hérité des voix des Etats annexés par elle, ce qui explique le nombre de ses voix ; elle disposait de plus, depuis 1911, des trois voix accordées au Territoire d'Empire, l'Alsace-Lorraine. Des vingt-cinq Etats confédérés, vingt-deux étaient à forme monarchique ; trois seulement , les villes hanséatiques, étaient à forme républicaine. Les délégués de chaque Etat étant désignés par chaque gouvernement, le Bundesrat représentait non le peuple allemand, mais les princes germaniques. C'est lui qui était le véritable titulaire de la souveraineté dans le Reich allemand.

Les lois constitutionnelles du 28 octobre 1918 ne modifiaient pas la composition du Bundesrat. Après la révolution du 9 novembre 1918, le Bundesrat continue à exister près des pouvoirs qui se constituent, mais avec des attributions limitées. Au lieu de représenter les

princes comme il le faisait autrefois, il représente le peuple, puisque nommé par les gouvernements des différentes républiques. L'Assemblée nationale, dans sa Constitution provisoire du 10 février 1919, fait une place à une Commission des Etats bâtie suivant un mode de représentation proportionnelle à leur importance numérique.

La Constitution de Weimar enfin organise dans ses articles 60 sqq. un Conseil d'Empire : « Un Conseil d'Empire est institué pour représenter les Pays allemands dans la législation et l'administration de l'Empire ». (Art. 60). A en croire cet article, la question serait immédiatement tranchée, mais il faut se méfier de dispositions de principe qui en disent souvent plus long que n'en établissent les textes voisins.

Chaque Pays a au moins un délégué au Reichsrat quel que fût le chiffre de sa population. Le Reich a en effet conservé son mode de formation du Conseil d'Empire selon une règle inverse de celle admise par les autres Etats fédéraux. Les Etats-membres, pas plus qu'au Bundesrat, ne sont appelés au Reichsrat sur le pied d'égalité. La représentation de chaque Pays varie avec la population de ce Pays, et le nombre des délégués est fixé à nouveau après chaque recensement. Il y avait en principe, dans les grands Pays, une voix par million d'habitants. La Constitution du 11 août 1919 indiquait en plus que comptait pour un million et par conséquent donnait droit à une voix supplémentaire la fraction en excédent qui atteignait le nombre d'habitants du moins peuplé des Pays allemands. Une loi du 24 mars 1921 a modifié ces dispositions. Il y a désormais pour les grands Pays une voix par 700.000 habitants. L'excédent nécessaire pour donner une voix en plus est de la moitié de ce chiffre, soit 350.000. On n'a plus égard à la population du plus petit Pays. Pour conserver au Reichsrat l'allure d'un représentant des Etats, il fallait mettre un frein à l'extension possible de cer-

tains Pays, et d'abord, puisque le nombre des voix de la Prusse n'était plus fixé d'une façon immuable, limiter le chiffre de ses voix en lui marquant un maximum qu'elle ne pourrait dépasser. Si cette précaution n'avait pas été prise, la Prusse eut possédé la majorité des sièges au Reichsrat, le Reich n'eût plus eu la forme d'un Etat fédéral, mais d'une union avec prééminence d'un Etat et subordination des autres. La Constitution provisoire du 10 février 1919 fixait ce maximum au tiers du nombre total des sièges au Reichsrat. La Constitution de Weimar a diminué cette disproportion entre le nombre des voix et le chiffre de la population de la Prusse. Elle a fixé la plus haute représentation d'un Pays aux deux cinquièmes du nombre total des voix au Reichsrat.

La plupart des Etats fédéraux admettent que les Etats membres soient représentés à la Chambre fédérale selon le mode de la parité. L'Allemagne rejetant ce principe se devait d'en trouver un autre qui pût en tenir place et rétablir l'équilibre rompu. Les délégués de chaque Pays, comme autrefois les délégués de chaque Etat au Bundesrat, doivent émettre leurs votes dans le même sens (1). De cette façon, c'est bien l'Etat qui vote, et non les représentants désignés par lui. Seulement, le suffrage n'est pas égal. Les capacités, et ici il faut entendre par capacités les capacités numériques seules, ont droit à plusieurs votes. Nous retrouvons bien la notion de la république d'Etats accolée à la république de citoyens. L'Autriche au contraire, qui se donne pour Etat fédéral, adoptant l'inégalité de représentation des Pays membres, n'admettant pas ce système de vote cumulatif obligatoire, ne pourra retrouver l'équilibre nécessaire à la véritable union fédérale.

(1) Cette obligation était prévue par l'art. 6 de la Constitution de 1871. Elle découle aujourd'hui du fait que chaque gouvernement est solidairement responsable de ses actes devant la représentation populaire.

Le système de l'ancien Bundesrat subsiste pour la désignation des représentants des Pays au Reichsrat. Ces délégués doivent obligatoirement être membres des gouvernements de Pays, sauf exception pour la Prusse, pour laquelle sont prévues des règles spéciales, en raison de sa formation et de sa puissance. Nous voyons apparaître ici la notion de conseil et non de Chambre, soutenue par certains, arguant du fait que l'on se trouve en face d'une conférence de membres de gouvernements, ayant en quelque sorte mandat impératif, et qui ne peut former qu'un organe de gouvernement, non une Chambre législative. En vain, le Professeur Preuss avait-il soutenu un projet qui prévoyait l'élection des membres du Reichsrat par les Diètes des Pays, suivant le système pratiqué aux Etats-Unis avant le XVII[e] Amendement. L'Assemblée de Weimar refusa de suivre son guide dans cette voie ; elle estima que c'était là organiser une seconde représentation populaire où les Pays joueraient seulement le rôle de circonscriptions électorales plus étendues. Les constituants s'insurgèrent contre une telle proposition, dont l'adoption, leur semblait-il eut marqué un pas de plus vers l'unitarisme et la centralisation qui sacrifiaient le Pays, la petite patrie. Le Reichsrat demeure cependant en communion avec la volonté populaire, car les gouvernements qu'il représente émanent du peuple, la Constitution obligeant les Pays à posséder des constitutions d'Etats libres, et déclarant que les gouvernements ont besoin de la confiance de la représentation populaire, celle-ci étant élue au suffrage le plus large (1). Une représentation spéciale est instituée pour la Prusse (2). La moitié seulement de ses délégués au Reichsrat seront des membres de son gouvernement et devront voter dans le même sens. Les autres sièges qui reviennent à la Prusse sont occupés par des représentants de ses

(1) Art. 17.
(2) Art. 63.

administrations provinciales. Cela tient à ce que plusieurs de ces provinces furent autrefois elles-mêmes des Etats. On n'a pas voulu démembrer la Prusse, mais on n'a pas voulu empêcher la possibilité de ce démembrement, en la laissant trop forte, d'où la solution imposée par la Constitution de Weimar (1).

La Bundesrat nommait des commissions limitativement déterminées par la Constitution de 1871. Chaque Etat ne pouvait y avoir plus d'une voix ; quatre Etats, en plus de la Présidence de la Confédération, y étaient représentés. La Commission des affaires étrangères suivait des règles différentes, la présidence en appartenait à la Bavière ; certains Etats expressément désignés en faisaient partie. Le Reichsrat nomme aussi des commissions dans son sein, mais leur nombre et leurs attributions restent à sa discrétion. Chaque Pays, suivant l'ancienne règle, ne peut y disposer de plus d'une voix, mais rien n'est plus prévu pour réserver les droits de tel ou tel Pays dans certaines catégories d'affaires. La présidence du Reichsrat, comme celle de ses commissions, est occupée par un membre du gouvernement d'Empire. On ne peut voir là un argument en faveur de ce que le Reichsrat ne serait pas une Chambre, mais un simple Conseil gouvernemental ; dans les Etats fédéraux, en effet, la présidence de la Chambre des Etats appartient à un membre du gouvernement, en général le vice-Président de la République, et ne dépend pas de la volonté de l'assemblée. Le Reichsrat obtient de droit sa convocation sur la demande formulée par un tiers de ses membres. Ce n'est certes pas là la prérogative d'un simple Conseil d'Etat.

Nous voyons donc que les collectivités autonomes qui composent le Reich allemand, qu'on les appelle républiques ou Etats-membres comme certains l'eus-

(1) La Prusse s'est d'ailleurs donnée une constitution qu'on pourrait presque confondre avec celle d'un Etat fédéral. Voir infra.

sent voulu, ou Pays, terme équivoque et peu compromettant sur lequel l'accord s'est fait, sont représentées en tant que telles dans un des organes qui actionnent l'Empire. Il nous a paru, jusqu'à présent, d'après sa composition, qu'on pût considérer cet organisme plutôt comme une Chambre législative que comme un simple conseil de gouvernement. L'étude des attributions concédées à cet organisme achèvera de nous fixer sur sa nature véritable. Et d'abord, il faut nous souvenir qu'une Chambre fédérale ne se comporte pas autrement que la Chambre Haute d'un Etat unitaire. De nombreux Etats unitaires ont admis la restriction des attributions de leur Chambre Haute. Un Etat fédéral à forme républicaine, où par conséquent la souveraineté émane entièrement du peuple, peut-il admettre que sa Chambre Haute subisse dans ses pouvoirs les mêmes restrictions que celle d'un Etat unitaire ? Le peuple est le seul représentant de la souveraineté, mais il répartit ses pouvoirs entre différents organes. Il n'est pas nécessaire que cette répartition des pouvoirs se fasse sur le pied d'égalité. L'Etat fédéral seul possédant la souveraineté peut organiser cette souveraineté comme bon lui semblera, et par conséquent donner à la Chambre des Etats le même pouvoir qu'à une Chambre Haute d'un Etat unitaire, puisque cette Chambre participe cependant en tant que telle à l'éclosion de la volonté souveraine de l'Etat fédéral. Etant donné le mode de composition du Reichsrat, la limite entre la Chambre législative et le Conseil gouvernemental semble difficile à établir. S'il en est cependant ainsi que nous le prétendons, la qualité du Reichsrat sera déterminée par l'examen de ses pouvoirs, et deviendra une simple question de fait.

Le Reichsrat, il est vrai, se comporte en certaines circonstances comme un simple Conseil d'Etat. C'est ainsi qu'il est chargé d'examiner tous les projets de loi d'initiative gouvernementale, avant qu'ils ne soient soumis au Reichstag, mais c'est là une fonction qui était

dévolue au Bundesrat par l'art. 7 de la Constitution de 1871. Le Gouvernement peut passer outre à l'avis défavorable du Reichsrat, et bien que n'ayant pas obtenu son assentiment présenter le projet au Reichstag. Mais il doit dans ce cas exposer à l'Assemblée d'Empire l'opinion contraire du Reichsrat, de façon à ce que cette Assemblée d'Empire ainsi prévenue des difficultés qu'elle rencontrera plus tard sur sa route, sache immédiatement à quoi s'en tenir, et puisse adopter une ligne de conduite en rapport avec les circonstances. Dans les affaires importantes, le Reichsrat joue un rôle consultatif par l'intermédiaire de ses commissions. L'art. 67 s'exprime en effet ainsi : « Le Conseil d'Empire doit être tenu par les ministres d'Empire au courant de la conduite des affaires d'Empire. Dans les questions importantes, les ministres d'Empire sont obligés de consulter les commissions compétentes du Conseil d'Empire ».

Le pouvoir réglementaire est strictement limité par la Constitution. Il appartient au Gouvernement d'Empire, principalement en ce qui concerne les prescriptions administratives de caractère général nécessaires pour l'exécution des lois d'Empire. Toutefois, pour les lois dont l'exécution est donnée aux autorités de Pays en conformité avec les règles des articles 14 et 15, le Reichsrat a à intervenir ; le Gouvernement d'Empire ne saurait se passer de son assentiment lorsqu'il pose les grands principes directeurs de l'exécution de ces lois dans des instructions générales qui indiquent aux Pays l'esprit dans lequel ils devront les appliquer. Le pouvoir réglementaire du Gouvernement d'Empire s'exerce encore par les ordonnances qui établissent les règles ainsi que les droits à payer pour l'usage des services de communications (1), et notamment celles qui règlent la construction, l'exploitation et le mouvement des chemins de fer (2). Pour toutes ces ordonnances,

(1) Art. 88, alinéa 3.
(2) Art. 91.

l'assentiment du Reichsrat est requis. Le Reichsrat participe encore à ce pouvoir réglementaire en donnant son adhésion à l'institution des Conseils consultatifs des Postes, Télégraphes et Téléphones, des Chemins de fer d'Empire, des voies navigables d'Empire, chargés de donner leur avis sur les questions relatives à ces services et à leurs tarifs. Il peut admettre, en ces matières, que le Gouvernement d'Empire délègue ses pouvoirs aux ministres d'Empire compétents.

Tous ces pouvoirs de conseil gouvernemental sont des restes de ceux qui appartenaient au Bundesrat. On ne peut les nier, mais leur existence n'est pas suffisante pour faire admettre que le Reichsrat est un organe de gouvernement, car il est plus facile de concéder à une assemblée législative des attributions administratives que de donner à un Conseil d'Etat certains pouvoirs législatifs (1), et ces pouvoirs législatifs, le Conseil d'Empire les possède.

On a rarement vu un Conseil d'Etat investi de l'initiative des lois, et le droit d'initiative appartient au Reichsrat. Les propositions de loi qui émanent du Reichsrat et sont votées par lui sont soumises au Gouvernement d'Empire pour recevoir son assentiment et être transmises au Reichstag par son intermédiaire. Le Gouvernement d'Empire n'a pas le droit d'arrêter ces propositions en leur refusant son adhésion, pas plus que le Conseil d'Empire agissant en sa qualité de conseil gouvernemental ne pouvait empêcher d'éclore les projets gouvernementaux qui lui étaient présentés à fin d'approbation, et qu'il se défendait d'admettre. Le Gouvernement d'Empire déposera en tout cas la proposition sur le bureau du Reichstag en exposant, lorsqu'il y est opposé, les motifs de sa décision ; cet exposé de son

(1) Le Conseil d'Etat organisé en France par la Constitution de l'an VIII avait une certaine part au travail législatif, mais son mode de nomination était sensiblement le même que celui des autres organes législatifs. A la fin de l'Empire, Napoléon avait même l'intention d'en faire une véritabe seconde Chambre.

point de vue mettra le Reichstag en garde contre le veto éventuel du Président d'Empire. On nous objectera peut-être que le Reichsrat ne serait pas le seul conseil gouvernemental qui possédât l'initiative des lois, et qu'un autre conseil, précisément lui aussi en Allemagne, peut faire soumettre ses projets au Reichstag suivant la même procédure. Le Conseil Economique d'Empire, auquel on fait allusion, est une institution d'un tout ordre que le Reichsrat. Le nombre de ses membres lui donne tout à fait l'allure d'un véritable Parlement. La plupart de ses membres d'ailleurs y siègent en vertu de l'élection. Il n'a qu'une compétence en principe limitée, s'exerçant en matière de politique sociale et d'économie politique, mais l'arbitraire du Parlement politique comme du gouvernement peut venir étendre ou resserrer par sa méthode d'interprétation les bornes de ce domaine mal défini. Ce Conseil Economique est un organisme à part qui ne peut soutenir la comparaison avec le Reichsrat, car posé dans un autre domaine et basé sur un autre principe, non Conseil gouvernemental, mais embryon de Parlement économique, de Seconde Chambre législative fondée sur le principe de la représentation des intérêts peut-être, successeur éventuel même du Reichsrat au cas où le Reich deviendrait Etat unitaire, et substituerait à sa république de Pays une association de professions organisées.

Non seulement le Reichsrat possède le droit d'initiative des lois, et celui de faire prendre en considération son point de vue lorsqu'il est en désaccord avec le Gouvernement, ce qui prouve bien qu'il n'en est pas un Conseil, mais il prend encore une part active au vote des lois. Bien qu'on puisse se passer de son adhésion pour qu'une proposition devienne texte législatif, au cas de difficultés une transaction intervient entre Reichstag et Reichsrat. Cela semble d'ailleurs être le but cherché par la Constitution, dont l'art. 74, alinéa 3 débute ainsi : « En cas de veto, la loi est présentée à

l'Assemblée d'Empire pour une nouvelle décision. Si alors un accord ne s'établit pas entre l'Assemblée d'Empire et le Conseil d'Empire... » Les conditions posées par la Constitution pour suppléer au consentement du Reichsrat sont à peu près prohibitives, du moins celles qui supposent une intervention du peuple, auxquelles il est difficile d'avoir utilement recours. Elles existent cependant, et la position du Reichsrat s'en trouve diminuée, car intervient un facteur d'ordre psychologique qui veut qu'un organisme, comme un individu, dont les pouvoirs sont atteints, même théoriquement, s'abaisse vers une condition plus humble, et fasse plus figure de donneur d'avis que de contradicteur.

Le Reichsrat doit déposer son veto près le Gouvernement d'Empire dans les quinze jours à partir du vote définitif de la proposition par le Reichstag. Les motifs qui ont provoqué cette décision sont obligatoirement fournis dans la nouvelle période de deux semaines qui commencera à dater du jour de la notification de son veto par le Reichsrat. La proposition ainsi rejetée est retournée au Reichstag pour y recevoir une nouvelle décision de cette assemblée. Si le scrutin fait ressortir la majorité déjà difficile à atteindre des deux tiers, la loi suit la procédure ordinaire, le délai de promulgation ou appel au peuple du Président d'Empire étant cependant porté d'un à trois mois. Sinon, dans le même délai de trois mois, le Président d'Empire peut aussi soumettre l'objet du conflit au referendum populaire.

Le peuple est éventuellement appelé à jouer un grand rôle dans la vie politique de l'Allemagne, de même que son élu, le Président d'Empire. Le peuple peut demander un referendum sur un projet de loi déposé à cette intention par 1/10 des électeurs, soit près de trois millions d'individus, ce qui heurte les promoteurs de l'idée à des difficultés matérielles presque insurmontables ; il peut encore le demander par l'intermédiaire d'1/20 des électeurs, pour une loi dont la publi-

cation aura été ajournée sur la motion d'un tiers des membres du Reichstag. Mais lorsque malgré la motion d'ajournement ainsi faite, le Reichstag et le Reichsrat auront déclaré la loi urgente, le Président peut la promulguer, et dans ce cas, il n'y a pas lieu à referendum. Le Président d'Empire a toujours le droit avant l'expiration du délai de promulgation de soumettre une loi au referendum ; seul il pourra le faire pour le budget, les lois d'impôt et les lois sur les traitements. Dans l'hypothèse où un projet de loi est proposé par un dixième des électeurs, ce projet est d'abord soumis au Reichstag ; si celui-ci donne satisfaction à l'initiative populaire, le Reichsrat peut exercer son droit de contrôle sur ce projet qui retombe dans le droit commun ; si le Reichstag repousse ou modifie le projet, le referendum a lieu, sans que le Reichsrat ait eu officiellement connaissance de la proposition.

Le pouvoir d'intervention du peuple, assez large en droit, se heurte à des impossibilités de fait ; en principe plus étendu qu'en Suisse, Etat fédéral aussi, il ne peut, en raison des circonstances, y recevoir les mêmes applications. Des cas se présentent cependant où il pourra être nécessaire de faire appel au referundum, et particulièrement celui prévu par l'art. 76. Un des plus grands griefs faits à la Constitution de Weimar découle de ce que les Laender ne sont plus comme autrefois les maîtres de leur compétence, et qu'ils pourraient être modifiés dans leurs pouvoirs et leur territoire, même supprimés, sans leur consentement. D'après les dispositions de la Constitution de 1871, les modifications constitutionnelles étaient faites en la forme d'une loi ordinaire, mais il suffisait pour qu'elles soient rejetées de l'opposition de quatorze voix au Bundesrat, ce qui permettait soit à la Prusse, soit au groupe des Etats du Sud, soit enfin à l'ensemble des petits Etats, de sauvegarder leurs droits qui eussent pu être menacés par l'initiative du reste de la confédération. Pour qu'une

revision constitutionnelle soit votée, elle exige au Reichstag un quorum des deux tiers et une majorité des deux tiers, au Reichsrat, une semblable majorité des deux tiers. Cette exigence de la majorité des deux tiers au Conseil d'Empire est destinée à assurer dans la mesure du possible la protection des Pays qui pourront, momentanément peut-être, arrêter le flot d'unitarisme qui monte à l'assaut de leurs dernières prérogatives. La majorité des deux tiers n'étant pas acquise au Reichsrat, le Reichstag pourra passer outre en prenant une seconde fois les mêmes décisions au sujet de la revision dans les mêmes conditions qu'au premier vote. Une majorité renforçant la première prévue n'est pas établie pour clore le débat sur le veto du Conseil d'Empire ; il fallait donc en cette occurence donner à celui-ci une garantie nouvelle, pour qu'il ne fût pas plus dépourvu qu'en matière de législation ordinaire, et que son veto nécessitât quelque chose de plus qu'au premier vote du Reichstag. Il a obtenu ce dans quoi certains voient sa plus tangible attribution, et d'autres la preuve de sa déchéance en tant qu'organisme fédéral, l'appel au peuple. Il pourra demander le referendum dans les quinze jours qui suivront le second vote du Reichstag et la revision adoptée par celui-ci ne pourra être publiée que si elle réunit la majorité du chiffre total des électeurs.

Il y a des cas où le Reichstag intervient sans qu'il soit fait aucune mention du Conseil d'Empire. Le Président peut décréter l'exécution fédérale contre un Pays qui ne remplit pas les obligations qui lui incombent aux termes de la Constitution ou des lois d'Empire; il peut aussi, lorsqu'un besoin impérieux s'en fait sentir en raison des circonstances, prendre les mesures nécessaires au rétablissement de la sécurité et de l'ordre public, et suspendre les droits fondamentaux des allemands. Mais il doit porter le plus vite posible à la connaissance du Reichstag les mesures prises, et, sur sa demande, les rapporter. On conçoit encore que dans le second cas on puisse se passer du Reichsrat, car, en

somme, le Reichstag est le représentant des citoyens et les citoyens seuls sont intéressés ; il semble que dans le premier au contraire le Reichsrat eût été tout indiqué pour doser les tendances centralisatrices du Président d'Empire.

Le Président d'Empire représente le Reich au point de vue international ; il conclut les traités, dont certains acquièrent ainsi leur validité. Pour d'autres, les traités de paix, une loi, où par conséquent intervient le Reichsrat, est nécessaire. Les traités d'alliance et les traités internationaux concernant les matières pour lesquelles l'Empire a le droit de légiférer nécessitent l'assentiment du Reichstag, et deviennent valables au point de vue international par cet accord du Président et de l'Assemblée d'Empire.

Le Bundesrat lui-même n'avait jamais eu le pouvoir de faire tomber devant un vote hostile Chancelier et ministres, responsables uniquement devant l'Empereur, sauf aux derniers jours de l'Empire monarchique. Le peuple devenu le maître incontesté devait hériter de la prérogative impériale, et acquérir le droit de mettre en jeu la responsabilité politique des ministres. Les membres du Gouvernement tombent individuellement et collectivement lorsque le Reichstag leur refuse la confiance dont ils ont besoin pour exercer leurs fonctions (1). Le Reichsrat n'a pas cette faculté redoutable de faire et défaire les ministres, mais il faut remarquer qu'il n'y a pas pour lui d'infériorité par rapport aux autres Chambres fédérales dans ce fait.

Il n'existe pas de responsabilité politique du Président d'Empire devant le Reichstag ou le Reichsrat, mais seulement devant le peuple. En cas de conflit aigu entre Assemblée et Président d'Empire, le corps

(1) Art. 56 : « Le Chancelier d'Empire fixe les directives de la politique et en porte la responsabilité devant l'Assemblée d'Empire. Dans le cadre de ces directves, chaque ministre d'Empire dirige librement les affaires du département dont il a la charge, et en est personnellement responsable devant l'Assemblée d'Empire ».

électoral peut être appelé par le Reichstag qui en a ainsi décidé à la majorité des deux tiers, à confirmer la confiance qu'il a exprimée à l'un de ses élus, et à la retirer à l'autre, qui se trouve ainsi perdre son mandat.

A côté de la responsabilité politique existe une responsabilité pénale, pour la mise en jeu de laquelle le Reichstag joue un rôle exclusif. Le Reichstag autorise les poursuites pénales ordinaires contre le Président en fonction, pour délits de droit commun ; sur l'initiative de cent membres, et avec les conditions de quorum et de majorité exigées en matière de revision constitutionnelle, il met en accusation le Chancelier et les ministres d'Empire, le Président d'Empire même « pour le motif qu'ils auraient, en se rendant coupables de faute, violé la Constitution d'Empire ou une loi d'Empire ». (Art. 59).La formation de jugement, la Haute Cour de Justice, composée suivant les directives des art. 3 et 4 de la loi du 9 juillet 1921 comprend,à côté de 5 autres membres, dont quatre magistrats, 10 assesseurs, élus par moitié par le Reichstag et le Reichsrat (1).

Les hommes politiques condamnés par cette Haute Cour de Justice ne peuvent être grâciés qu'avec l'assentiment du Reichstag. La Haute Cour est encore compé-

(1) Art. 3 : « Dans le cas de l'art. 2, la Haute-Cour de Justice se compose : 1° du Président du Tribunal d'Empire qui la préside ; 2° d'un membre pris dans chacune des juridictions ci après : tribunal supérieur d'administration de Prusse, tribunal régional suprême de Bavière, et tribunal régional supérieur hanséatique ; d'un avocat-avoué allemand ; 4° de dix autres assesseurs... Les dix autres assesseurs et leurs suppléants sont élus pour moitié par le Reichstag et le Reichsrat».

Art. 4 : « Le Reichstag et le Reichsrat élisent ces dix assesseurs et leurs suppléants après la réunion de chaque nouveau Reichstag.

Sont éligibles les Allemands âgés de trente ans révolus. Les membres du Gouvernement de l'Empire, du Reichstag, du Reichsrat, du Conseil économique d'Empire, ne peuvent être assesseurs non plus que les membres d'un gouvernement de Pays, d'un Landtag ou d'un Conseil d'Etat.

tente pour délibérer et statuer sur les accusations que la représentation du peuple des Pays qui lui confèrent ce pouvoir dirige contre le Président et les membres responsables du gouvernement de ces Pays.

Sous une autre forme, composée du Président du Tribunal administratif d'Empire, de deux magistrats, et de quatre autres assesseurs élus pour moitié par le Reichstag et le Reichsrat, la Haute Cour de Justice connaît des contestations élevées sur l'étendue des droits d'expropriation et des droits publics de souveraineté de l'Empire se rapportant aux chemins de fer. La Haute Cour de Justice établie dans cette formation n'a pas eu l'occasion d'intervenir dans les autres cas où elle était compétente, et aujourd'hui sans applications possibles.

Il ressort de toutes ces données que quatre organismes peuvent prendre part à l'élaboration des lois, ce qui nous mène loin du ménage à deux ordinairement rencontré en matière législative. Les pouvoirs du Reischtag, indépendamment de l'influence du Reichsrat, sont encore conditionnés par ceux du Président du Reich et ceux du peuple ; bien qu'il soit le principal titulaire de la souveraineté, sa prééminence, il faut le remarquer, n'est pas exclusive, et s'il a gagné du côté du Reichsrat, il a perdu des autres. Le Reichsrat est encore une Chambre, il en a la composition et les pouvoirs, en admettant évidemment la conception moderne des pouvoirs d'une Chambre Haute. Cette Chambre Haute qui représente les Pays comme tels dans la formation de la volonté souveraine de l'Empire est bien une Chambre fédérale ; le Reich est encore un Etat fédéral, mais parvenu à la dernière limite où l'on puisse lui reconnaître ce caractère. La destinée de toute union est de tendre vers l'Etat unitaire ; la Bavière cependant s'agite, et gémissant sur sa splendeur passée, revendique les droits réservés qui étaient les siens hier encore, avant qu'elle fût allée à Weimar. Peut-être y a-t-il là un germe de lutte contre l'unitarisme, et de réaction en faveur d'un Reichsrat fort, représentant des Etats d'une compétence plus étendue.

*
* *

Au lendemain de leur défaite les pays germaniques éprouvèrent le besoin de resserrer les liens qui jusque là les avaient unis, et de former un bloc plus fort, plus homogène, qui pût résister à toute éventualité, et préparer avec quelque chance de succès une revanche, puisque c'est un fait indéniable que l'espoir de la revanche est le guide et le soutien de tout vaincu, quel qu'il soit. Les quelques provinces qui avaient survécu au démembrement de l'ancien Empire d'Autriche-Hongrie, en conservant à l'Etat qu'elles composaient ce nom d'Autriche, ainsi restreint au territoire qui seul eût jamais dû le porter, se trouvaient peuplées de véritables Germains dont le plus cher désir était de se rallier à la plus Grande Allemagne. Elles croyaient trouver ainsi leur voie, et se réunissant à leurs frères, les Etats allemands, elles estimaient qu'à quelque chose malheur est bon. La Constitution de Weimar prévoyait l'entrée de l'Autriche dans la Fédération ; les lois constitutionnelles de l'Autriche allemande plaçaient cette Autriche dans le ressort de l'Empire allemand. L'Autriche, simple Etat fédéré, se contentait d'une Chambre unique qui correspond mieux à cette situation d'Etat subalterne. L'Autriche, à la suite des démarches des alliés, ne put faire partie du Reich allemand. Il lui fallut à contre-cœur se donner une constitution d'Etat véritable, et non de Pays ou de province simplement autonome. Elle adopta le système d'une large décentralisation, donnant à chacune de ses provinces une Diète qui recevait une certaine compétence législative sur le plan territorial, leur donnant une part dans la gestion des affaires de la Répu-

blique par l'institution d'un conseil des provinces, enfin passant sur le tout le coup de badigeon qui parachevait l'œuvre, la dénomination d'Etat fédéral.

L'Autriche dans la Constitution du 1er octobre 1920 se ressent de ses attaches germaniques, et emprunte au Reich bon nombre des conceptions qui triomphèrent à Weimar. La composition du Parlement repose sur un même principe. L'une des Chambres, le Conseil National, est élue par le peuple entier de la fédération. Peut prendre part au vote quiconque, homme ou femme, a atteint l'âge de vingt ans au premier janvier de l'année de l'élection. Est éligible tout électeur âgé de vingt-quatre ans. La même circonscription électorale ne peut s'étendre sur le territoire de plusieurs pays. La répartition des cercles électoraux se fait à l'intérieur de chaque province.

Pour leur représentation au Conseil fédéral, les pays ne sont pas mis sur le rang d'égalité qui distingue les Etats-Unis et la Suisse, mais ils suivent la règle allemande des délégués proportionnels en nombre à la population de provinces. Le chiffre des membres de cette Chambre n'est pas immuable, il est fixé après chaque recensement, et tel pays pourra acquérir une représentation de plus en plus nombreuse, sans nuire à tel autre dont la population restera stationnaire, étant bien entendu que la délégation la plus forte sera toujours de douze députés. Pour le calcul du nombre des représentants de chaque pays, on établit le rapport entre le chiffre de la population du pays le plus peuplé et douze, nombre des délégués de ce pays le plus peuplé, qui indique le nombre d'habitants pour lequel un député est accordé ; une simple division donne alors le chiffre des délégués de chaque province. Tout reste supérieur à la moitié du nombre donnant droit à un délégué compte pour ce nombre entier. Quelle que soit la population d'une province, cette province doit avoir au moins trois représentants. Ce chiffre minimum a été fixé pour permettre dans tous les cas de jouer à la règle

de la représentation proportionnelle. Les délégués des pays sont élus par les Diètes, comme le désirait le professeur Preuss pour l'Allemagne (1), et cette organisation ne peut être modifiée que suivant des règles particulières (1). Les Diètes elles-mêmes sont élues par le peuple de chaque province d'après le principe de la représentation proprtionnelle. C'est pour conserver le mieux possible la physionomie politique de chaque pays que le principe de cette représentation proportionnelle au Bundesrat a été organisée. Le parti qui dans un pays occupe le second rang officiellement, c'est-à-dire qui vient en deuxième lieu par le nombre de sièges à la Diète, et en cas d'égalité de sièges, par le plus grand nombre de suffrages recueillis aux dernières élections, se voit toujours attribuer un mandat, même au cas où la représentation proportionnelle eût été impuissante à lui en fournir. On comprend alors que le Conseil fédéral, devenu plutôt représentant du peuple des Etats que des Etats comme tels, n'oblige pas les délégués d'un même pays à émettre leurs votes dans le même sens. Le Bundesrat est une assemblée politique où se regroupent les partis, non une Chambre où les pays s'affrontent (2). Il ne correspond pas à cette néces-

(1) Art. 95 : « Les règles électorales des Diètes ne doivent pas imposer pour l'exercice du droit électoral actif et passif des conditions plus strictes que les règles électorales du Conseil National ». Le Bundesrat est donc composé de façon très démocratique, bien que par un suffrage à deux degrés.

(1) Art. 35, al. 4 : « Les dispositions de cet art. ne peuvent être modifiées que si dans le Conseil fédéral, abstraction faite de la majorité des voix nécessaires en général pour ses décisions, — la majorité des représentants d'au moins quatre pays à accepté ces modifications ». C'est le seul cas où une majorité de pays et non seulement de délégués, est exigée par la Constitution.

(2) Nous avons montré supra, pour l'Allemagne, qu'un Etat fédéral qui n'admet pas l'égalité de représentation des Etats à la Chambre fédérale, peut retrouver l'équilibre nécessaire en obligeant les délégués d'un même pays à voter dans le même sens. L'Autriche n'admet ni l'une ni l'autre de ces conditions d'équilibre.

sité d'ordre sentimental qu'est de laisser à d'anciens Etats comme un reste de vie propre. L'Autriche, réduite à sa plus simple expression, n'est peuplée que d'Autrichiens, ses Etats ne sont que des provinces. Et cela peut faire douter que l'Autriche soit un véritable Etat fédéral. En vain, pour rappeler l'illusion perdue, la Constitution prévoit-elle que, au contraire du Président du Conseil National élu par ses collègues, la Présidence du Conseil fédéral sera exercée pour une période de six mois, à tour de rôle, par ordre alphabétique, par chaque pays, en la personne de son premier élu. En vain prévoit-elle que le Conseil fédéral doit donner son assentiment à la dissolution d'une Diète de pays proposée par le Gouvernement fédéral.

Quoi qu'il en soit, Conseil des pays d'un Etat fédéral, ou seconde assemblée d'un Etat unitaire, le Bundesrat est la Chambre Haute de l'Autriche, et c'est en tant que Chambre Haute que nous devons examiner ses pouvoirs. La vague de surenchérissement démocratique a déferlé de l'Allemagne sur l'Autriche, et la Constitution autrichienne, venant après l'allemande, fait une moindre part dans les attributions parlementaires au Bundesrat autrichien que l'allemande au Reichsrat germanique, bien qu'en ce qui concerne sa compétence législative, cette compétence soit calquée, avec toutes atténuations, sur celle de ce dernier. L'initiative des lois appartient au Conseil National et au Gouvernement fédéral, mais ce gouvernement peut n'être que le porte-parole d'un autre organisme qui n'a le droit de se passer de son entremise pour se faire entendre. Cet autre organe est soit le peuple, soit le Conseil fédéral, et pour l'un comme pour l'autre, le Gouvernement ne saurait refuser son concours, entièrement de procédure.

Toute proposition de loi est soumise en premier lieu au Conseil National, quelle que soit la véritable source d'où elle émane, et le pouvoir de rejet de ce Conseil est absolu ; nul ne pourra, par une voie détournée, sou-

mettre ce projet à une autorité supérieure. Lorsque le Conseil National adopte une loi, cette loi est immédiatement transmise au Conseil Fédéral par les soins du Chancelier. Mais combien illusoires sont les dispositions de cet art. 42 de la Constitution ! La Haute Assemblée n'a en fait aucun pouvoir sur la proposition qui lui est transmise, ou plutôt elle en a un, celui de l'adopter aussitôt, seul moyen de conserver quelque considération dans l'esprit de ceux aux destinées de qui elle est censée aider à présider. Elle peut, dans le délai de huit semaines, signifier au Nationalrat, par l'intermédiaire du Chancelier, son opposition à la décision législative qui lui a été communiquée, opposition qui doit être appuyée sur des motifs dont connaîtra le Conseil National. Ces motifs, il les aura probablement débattus au cours de l'examen de la proposition. Le seul effet que produira leur renouvellement, l'insistance dont ils seront alors parés, sera pour une majorité sectaire, celui d'une lassitude propre à tout étouffer sans vouloir rien entendre, pour une majorité éclairée, celui d'un conseil venant d'autres représentants du peuple, et qu'on doit prendre en considération. L'atmosphère sera peut-être plus propice qu'en certains autres Etats pour que la majorité de la Chambre basse prenne le rôle d'une majorité éclairée. Elle n'aura pas en effet la perspective d'une majorité plus difficile à atteindre pour faire franchir au projet le dernier pas qui le transformera en loi. Il suffira au Conseil National de renouveler sa décision première en présence de la moitié de ses membres pour que cette décision acquière le droit d'être promulguée et publiée.

Il y a même des cas dans lesquels le Conseil Fédéral ne peut élever aucune opposition et où tout se passe comme si le Conseil National était l'unique assemblée. Ce sont d'abord ceux où le Conseil National prend des dispositions d'organisation intérieure, se rapportant à son règlement et à sa dissolution. Les autres dispositions qui échappent à toute ingérence de la Haute As-

semblée sont celles relatives « à l'adoption du projet de budget fédéral, à l'approbation des comptes budgétaires, à l'acceptation ou à la conversion d'un emprunt fédéral », ou au patrimoine fédéral. C'est la plus grande annihilation d'une Chambre Haute en matière de finances.

Le Conseil fédéral ne dispose évidemment pas de la vie des ministères. Il a le droit, concurremment avec le Conseil National, aux termes de l'art. 52, d'examiner la façon dont le Gouvernement Fédéral dirige les affaires, de lui demander toutes explications et tous éclaircissements nécessaires, d'indiquer dans quel sens il désire voir s'orienter la marche de la politique du pouvoir exécutif (1). Mais il n'a aucun moyen de contraindre le cabinet à démissionner, et la constitution ne lui en donne pas le pouvoir. Comme il élit les ministres, car les ministres ne sont pas nommée par le Président de la République, à charge seulement de les choisir dans la majorité du Parlement, le Conseil National les révoque. Il n'exige pas d'eux qu'ils se démettent de leurs fonctions, collectivement ou individuellement, lorsqu'il leur signifie qu'ils lui ont cessé de plaire ; il les relève de leurs fonctions lorsque par un vote exprès il leur retire sa confiance. La crise ministérielle est automatiquement ouverte, et le ministre visé ne peut se maintenir au pouvoir où le remplace le nouvel élu. L'élection des ministres a lieu sur la proposition faite par le Comité Supérieur.

Le Comité Supérieur est élu par le Conseil National parmi ses membres, d'après le principe de la représentation proportionnelle. Il marque l'imixtion du Parlement dans le pouvoir exécutif. C'est lui, nous venons de le voir, qui propose au Conseil National le nom des ministres à élire, et du Président de la Cour des Comptes, responsable devant la Chambre Basse comme les ministres. Il donne son assentiment à la nomination

(1) **Le Conseil Fédéral n'a pas le droit d'enquête expressément reconnu au Conseil National.**

du Président et de la moitié des membres de la Cour de Justice administrative, tandis que pour le vice-Président et l'autre moitié des membres, c'est l'assentiment du Conseil Fédéral qui est requis. Il peut enfin pousser son ingérence dans l'administration fédérale lorsque par une loi le Conseil National dont il est le représentant a décidé que certaines mesures ne pourront être prises qu'avec son adhésion. Le Conseil Fédéral ne possède pas d'organe semblable, dont la puissance peut devenir immense, et c'est là encore une nouvelle cause d'affaiblissement (1).

Après la responsabilité politique vient la responsabilité pénale, qui n'atteint pas seulement le Chancelier, le Vice-Chancelier et les ministres, mais encore le Président de la République lui-même. La Cour de Justice Constitutionnelle est élue par moitié par chaque Chambre, la Chambre Basse désignant en plus de cette moitié le Président et le Vice-Président. Le Conseil National met seul en jeu la responsabilité constitutionnelle des membres du cabinet. L'Assemblée Nationale seule peut décider de la mise en accusation du Président de la République ; elle est convoquée à cet effet par le Chancelier, sur décision du Conseil National ou du Conseil Fédéral. L'Assemblée Fédérale, sur avis du Conseil National est convoquée pour décider de l'opportunité des poursuites proposées contre le Président de la Fédération par les autorités compétentes.

L'Assemblée Fédérale est la réunion des membres des deux Conseils en congrès, présidée alternativement par le Président du Bundesrat et celui du Nationalrat, sous les modalités du règlement du Conseil National. Elle élit au scrutin secret le Président de la Fédération et reçoit son serment. On voit rarement les Chambres

(1) Ce Comité Supérieur est inspiré des commissions permanentes du Reichstag allemand, dont l'une a pour mission la sauvegarde des droits de la représentation populaire dans l'intervalle des sessions. Voir infra, Tchécoslovaquie.

d'un Etat fédéral réunies pour un tel genre d'opérations ; c'est la pratique suisse qui en a donné l'idée. L'Assemblée Fédérale décide encore si l'Autriche doit ou non déclarer la guerre à une autre puissance.

La Chambre Basse fait les lois, nomme les ministres, les révoque ; dominant l'exécutif, s'inquiétant peu d'une compagne fort effacée, elle dirige la politique intérieure et extérieure de la Fédération. L'appel au pouvoir suprême, au peuple, le referendum, ne peut guère venir troubler l'ordre ainsi établi. En matière ordinaire, il n'est décidé que par le Conseil National. En matière constitutionnelle seulement le Conseil Fédéral acquiert sur cette question du referendum la même autorité que ce dernier. La procédure pour l'élaboration d'une loi constitutionnelle est la même que pour une loi ordinaire, la majorité exigée dans l'une et l'autre Chambre étant portée aux deux tiers des votants, en présence de la moitié au moins du nombre des députés. Il suffit alors qu'un tiers des membres de l'une des assemblées demande le referendum pour le rendre obligatoire. Il y a là une protection des minorités dont la mise en mouvement est accordée aussi bien à la Chambre Haute qu'à la Chambre Basse, mais qui joue plus particulièrement en faveur de la Chambre Haute.

*
* *

L'Autriche deviendra peut-être un jour Pays allemand et pour lui permettre d'entrer dans le Reich, sa constitution n'aura pas à subir grandes modifications. La Constitution de la Prusse, en effet, est bâtie sur une conception fort voisine. L'absence de chef d'Etat, fort compréhensible pour un pays à compétence réduite

d'Etat fédéré, est le point le plus marquant où elle se distingue de la constitution autrichienne. En ce qui concerne le pouvoir législatif, le plan semble le même, et si certains auteurs ont voulu reconnaître à la Prusse en considérant seulement le texte de sa constitution, l'emploi du système de la Chambre unique, ils pourraient en dire autant pour l'Autriche, les pouvoirs du Bundesrat autrichien étant objectivement moins importants que ceux du Staatsrat prussien.

Et d'abord, pour les Chambres, nous retrouvons le mode de formation autrichien. Le Landtag est élu par tous les citoyens de l'un et l'autre sexe âgés de vingt ans accomplis, selon les principes de la représentation proportionnelle, et est le représentant du peuple prussien pris en son entier. Le Conseil d'Etat est élu au suffrage proportionnel par les Diètes provinciales (1). Il y a au minimum trois représentants par province, mais le nombre des sièges attribués à chacune n'est pas immuable ; il est calculé après chaque recensement suivant le système dont le principe prévaudra quelques mois après dans le Reich, sur la base d'un délégué par 500.000 habitants, la fraction supérieure à 250.000 comptant pour 500.000. Il est nommé un suppléant à chaque membre du Conseil d'Etat ; les délégués sont élus par les Diètes provinciales pour la durée de leur mandat. Le Conseil d'Etat est constitué, aux termes de l'art. 31 « pour la représentation des provinces dans la législation et l'administration du Pays ». L'analogie, on le voit, est frappante avec le Conseil Fédéral autrichien (2), et il semble que si l'on devait considérer l'Autriche comme un véritable Etat fédéral, on devrait presque considérer la Prusse comme un Etat fédéral dans un autre Etat fédéral, puisque ses provinces qui

(1) Dans les Pays de Hohenzollern, on vote d'après le principe majoritaire, car par exception il n'y a qu'un délégué. Les diètes provinciales sont élues suivant le même principe que la Diète prussienne.

(2) Cependant le Staatsrat élit son Président,

jouissent de l'autonomie administrative la plus grande, qui obtiennent même de façon indirecte une représentation au Reichsrat, seraient prises en temps que corps autonomes pour participer à la législation du Pays !

Le Conseil d'Etat obtient un certain contrôle sur le Landtag, car il peut même être le promoteur d'une demande de dissolution. Lorsqu'il juge que les actes de la Chambre Basse ne sont plus en harmonie avec l'opinion publique, il peut imposer au peuple de se prononcer le referendum sur l'opportunité d'un renouvellement de la Chambre Basse. La dissolution de la Diète peut aussi émaner de l'initiative populaire, mais les conditions de lancement de ce referendum (demande faite par un cinquième des électeurs) sont tellement prohibitives qu'en fait seul le Conseil d'Etat peut provoquer la mise en mouvement de cette procédure. Le Conseil d'Etat peut d'une autre manière jouer un rôle dans la dissolution de la Diète, par l'intermédiaire de son Président. Celui-ci forme avec le Président du Landtag et le premier ministre, un collège qui, à la majorité de deux de ses membres sur trois, peut prononcer la dissolution de la Diète. En cas de difficultés entre le cabinet et la Chambre Basse devant laquelle seule ce cabinet est politiquement responsable, le Président du Conseil d'Etat peut servir d'arbitre. Le Président du Conseil, mis en minorité au Landtag par un vote de défiance peut ne démissionner qu'au cas où, ayant demandé au collège des Trois la dissolution de la Diète, il n'a pu l'obtenir. Il est bien évident que le premier ministre qui aura demandé cette dissolution votera pour elle ; il est probable que le Président de la Diète suivra cette Chambre, et maintiendra sa manière de voir. Ce sera donc au Président du Straatsrat de décider lequel, de la Diète ou du Conseil des ministres, lui semble représenter le mieux l'opinion publique, et, au cas où ce serait le Conseil

des ministres, de s'en assurer en provoquant des élections nouvelles (1).

Les partis avancés de gauche ne voulaient pas de Chambre Haute, les partis réactionnaires en demandaient une avec des pouvoirs égaux à ceux de la Basse. Le système adopté par la Constituante fut, comme dans tous les pays qui se donnèrent à cette époque une constitution, un compromis entre les solutions préconisées par les éléments avancés des deux tendances. Suivant que l'une ou l'autre des grandes fractions politiques sera au pouvoir elle interprêtera la constitution dans le sens qu'elle eût voulu lui imprimer, en cherchant à donner une valeur aux travaux préparatoires, ou à s'en tenir strictement au texte. En fait, la lettre de la Constitution, que soutenaient les partis de droite, a été violée à l'avantage de son soi-disant esprit.

Le Gouvernement doit tenir le Conseil d'Etat au courant de la marche des affaires publiques, mais sans encourir de ce fait aucune responsabilité. Suivant la règle autrichienne, le Conseil d'Etat peut, par l'intermédiaire du Conseil des ministres, déposer sur le bureau de la Diète des projets de loi. Le Gouvernement doit, en principe, comme dans la disposition constitutionnelle du Reich, soumettre au Conseil d'Etat tous les projets qui émanent de son initiative, par là lui donner l'occasion de manifester son opinion, et, en cas d'avis divergent, de le faire connaître au Landtag. Le Landtag ainsi saisi, ou saisi par l'initiative d'un de ses membres ou du peuple (2), discute et vote le projet de loi.Le Conseil d'Etat peut faire opposition à la loi votée par la Diète dans un délai de quinze jours après que ce vote est devenu définitif, et dans un délai nouveau de quinze jours donner les motifs de cette opposition ; c'est la

(1) La Diète peut aussi se dissoudre elle-même, à la majorité du nombre légal de ses membres. (Art. 14).

(2) L'initiative doit être déposée par 1/20 des électeurs en cas de vote, modification ou abrogation d'une loi, par 1/5 en cas de modification de la Charte.

règle du Reich, qui prévaudra aussi en Pologne, le laps de temps accordé à la Chambre Haute y étant seulement modifié dans le sens plus normal d'un alongement du délai. La loi à laquelle le Staatsrat a opposé son veto revient devant le Landtag qui doit avoir le dernier mot, en tant que plus fidèle représentant du peuple. Si le Landtag ne renouvelle pas sa décision à une majorité des deux tiers, sa volonté ne prévaudra pas contre celle du Conseil d'Etat. Il pourra seulement au cas où il tiendrait essentiellement au vote de cette loi, en référer au peuple qui se prononcerait à son sujet par la voie du referendum.

Dans le cas cependant où la Diète aurait le plus besoin du peuple pour substituer le Conseil d'Etat, la pratique du referendum est interdite par la Constitution. Le budget est préparé et présenté par le ministère à la Diète ; si celle-ci veut imposer des dépenses plus fortes que celles prévues par le Conseil des ministres, il lui faut l'assentiment du Conseil d'Etat. Elle ne pourra rechercher à sa place l'adhésion du peuple, et, de toute manière, la teneur de sa seule décision ne pourra excéder le montant des dépenses prévu par le Cabinet et proposé par lui au Parlement, ou qui recevrait son agrément. Il y a là une entrave considérable aux pouvoirs de la Diète, car la matière des finances est matière capitale, entrave dont la portée est encore aggravée par ce fait que d'après la théorie constitutionnelle du budget, inspirée de Laband, le Conseil des ministres peut, sous certaines réserves, se passer de l'adhésion de la Diète elle-même.

Le Landtag élit le Président du Conseil qui choisit ses collaborateurs. Il peut mettre en accusation les ministres devant la Haute Cour de Justice (1), et peut seul autoriser le Président du Conseil à user de son droit de grâce envers un ministre condamné, toutes choses

(1) Il s'agit là de la Haute Cour de Justice du Reich, art. 15 loi du 9 juillet 1921 du Reich.

que le Conseil d'Etat ne saurait faire. Il nomme des commissions d'enquête, et « désigne une commission permanente pour sauvegarder les droits de la représentation populaire vis-à-vis du Conseil des ministres pendant la période intermédiaire entre deux sessions et pendant celle qui s'écoule entre l'expiration de la période électorale ou la dissolution et la rentrée de la nouvelle Diète (1) ». C'est une disposition imitée de la Constitution du Reich, et que l'on retrouve esquissée dans la Constitution d'Autriche. Le Conseil d'Etat y répond par la fonction de conseiller en matière de règlements qui lui est dévolue par l'art. 40, que ce soient des règlements d'exécution pour les lois d'Empire ou de Prusse, ou des règlements d'administration publique.

(1) Art. 26.

CHAPITRE V

Les Sénats slaves.

——×——

Des trois Etats nés des cendres des Empires Centraux, deux, Tchécoslovaquie et Pologne, nourris de la pratique constitutionnelle occidentale, ont institué le système bi-caméral. Mais ils y ont apporté toutes les atténuations exigées par l'élan démocratique dont ils sont issus. Les Croates et Slovènes, au contraire, agrégés à l'ancien royaume de Serbie, ont adopté sa coutume constitutionnelle. La Yougo-Slavie conserve la Chambre unique, l'antique Skoupchtina serbe.

*
* *

La République tchécoslovaque eût pu adopter la forme fédérative, qui semblait même logique pour permettre aux divers pays dont elle est formée de se mieux connaître, de se mieux comprendre, et fonder sans heurts et sans atteintes aux diverses coutumes, sur le temps et la vie commune, l'âme d'une nation. Les constituants s'en sont tellement bien aperçus qu'ils éprouvent la nécessité de proclamer dès le § 3 de la Constitution que le territoirede la République tchécoslovaque forme une totalité unie et indivisible. Ils ont préféré, dans l'exaltation de la délivrance, et la communauté de souffrances endurées, constituer une nation unie, et, pour ce, un Etat unitaire. La seconde Chambre que nous y trouvons est un des organes par lesquels la nation souveraine se forme des règles de vie, et non celui par lequel de quasi-souverainetés atténuées concourent à l'expression de la souveraineté globale de l'Etat.

Les députés sont toujours au nombre de 300, et les sénateurs de 150, grâce au système des remplaçants qui deviennent immédiatement titulaires de la place vacante. Les circonscriptions électorales pour la Chambre des députés fusionnent en principe deux à deux pour former les cercles électoraux de la Haute Assemblée. Le même système de représentation proportionnelle, attribution des sièges au quotient entre les partis dans chaque circonscription, puis utilisation des restes dans la république entière, s'applique pour les élections au Sénat comme pour celles à la Chambre des députés. Dans l'une comme dans l'autre Chambre, la représentation politique des divers partis restera la même pendant toute la législature, par application du

système des remplaçants en cas de vacance d'un mandat, et de l'impossibilité pour l'élu d'un parti de devenir transfuge et s'inscrire à un autre groupe sans perdre son mandat, qui sera attribué à un suppléant de sa faction primitive.

Les conditions d'électorat et d'éligibilité, nationalité, indifférence de sexe, domicile et jouissance des droits civiques, sont les mêmes pour les deux Chambres. L'âge seul vient apporter une différenciation. Cette identité d'origine se retrouve dans des constitutions plus anciennes que la Charte tchécoslovaque, celles des Etats fédéraux d'Amérique du Sud, où à l'intérieur de chaque Etat fédéré le peuple élit ses sénateurs, mais en nombre égal, et celles de fort peu d'Etats unitaires, toutes récentes, Portugal, en 1911, Danemark, en 1915, et Pérou, quelques semaines à peine avant que ne soit voté la contitution de Tchécoslovaquie.

Il faut, pour être éligible à la Chambre des députés, être âgé d'au moins trente ans, et pour être éligible au Sénat, avoir quarante-cinq ans révolus. Ces chiffres sont élevés comparativement à ceux adoptés dans la majeure partie des autres pays. Pour l'électorat, la Charte tchécoslovaque suit la règle danoise qui pose pour les électeurs à chacune des Chambres un âge minimum différent, plus élevé pour la haute que pour la basse. La Pologne, l'année suivante, adoptera aussi ce mode de différenciation. Ici l'âge requis pour prendre part au vote est de vingt-et-un ans accomplis pour la Chambre des députés, de vingt-six ans révolus pour le Sénat.

Les élections à la Chambre des députés et au Sénat ne correspondront pas nécessairement, comme en Pologne. La Chambre basse est élue pour six ans, la Haute Assemblée pour huit, se renouvelant intégralement, et non par fractions comme on est habitué de voir pour un mandat d'une si longue durée. Aussi s'attend-on à trouver la possibilité pour le peuple d'intervenir fré-

quemment en matière législative pour faire connaître ses revirements d'opinion, et dicter au gouvernement des directives nouvelles par l'emploi du referendum. Mais l'usage germanique du referendum répugne visiblement aux nations slaves, formées à la vie politique sous l'influence de l'attraction exercée par la pratique constitutionnelle française. Pour que le referendum puisse avoir lieu, il faut que l'Assemblée Nationale ait refusé un projet de loi émanant de l'initiative gouvernementale (1), et que le gouvernement ait arrêté à l'unanimité des ministres qui le composent de soumettre ce projet à la décision du peuple.

Le peuple ne jouant qu'un rôle théorique par le referendum, c'est au Parlement que revient l'examen et le vote des lois. Un projet de loi peut être proposé par le gouvernement ou l'une des Chambres, et discuté en premier lieu par n'importe laquelle des deux Chambres. La vieille exception visant le budget et les lois sur la défense nationale trouve encore cependant son écho dans cette constitution ; ces projets doivent subir le feu de la discussion parlementaire dans la Chambre des députés d'abord, comme si les précautions prises pour faire aboutir les lois émanant du gouvernement ou de la Chambre des députés ne semblaient pas suffisantes ! Car si en principe le vote concordant des deux Chambres est nécessaire pour qu'un projet devienne loi, ce principe ne trouve guère d'application absolue que pour les lois constitutionnelles, les articles de la Constitution en disposant autrement, ainsi qu'il était réservé, pour tous les autres cas, lorsque la décision des deux Chambres ne peut devenir conforme.

La prépondérance est donnée à la Chambre des députés au détriment de la seconde assemblée. Lorsqu'une loi a été adoptée par la Chambre des députés, le Sénat doit donner son avis dans un délai de six semaines à

(1) Il faut en excepter les projets de loi qui visent la Charte constitutionnelle.

partir du moment où le projet lui est présenté imprimé, mais ce délai n'est pas aussi rigoureux qu'on le retrouvera dans d'autres pays, car la Constitution prévoit expressément qu'il peut être allongé ou abrégé par une entente entre les deux Chambres. Il y a cependant un exception à cette règle ; le délai fixé pour les lois de finances et de défense nationale, réduit à un mois par la Charte, ne saurait subir de prolongation par un accord des assemblées ; cette période d'un mois est celle donnée par l'Angleterre à sa Chambre des Lords pour examiner le projet voté par la Chambre des Communes. Si au bout du temps définitivement imparti au Sénat pour qu'il fasse connaître sa réponse, il n'a pris aucune décision, on fait jouer la maxime « Qui ne dit mot consent » et son adhésion est réputée acquise.

Si au contraire le Sénat conteste le bien-fondé du projet transmis, ce projet revient devant la Chambre des députés qui est appelée à décider de nouveau à son sujet. Si elle maintient son premier vote à la majorité absolue de tous ses membres, le projet devient loi. Mais l'opposition du Sénat a pu être très forte, se produire à la majorité des trois quarts de la totalité de ses membres ; la Constitution prévoit alors à la Chambre des députés la nécessité d'une majorité plus importante qui puisse répondre avec une semblable autorité à la levée des sénateurs. Cette majorité spéciale a été fixée aux trois cinquièmes de tous les députés.

Le Président de la République peut, dans le délai d'un mois à partir du jour où une loi lui est transmise pour promulgation, renvoyer cette loi au Parlement pour seconde délibération, en y joignant les observations qui motivent cette décision. Au cas où chaque Chambre maintient le texte primitif à la majorité absolue de tous ses membres la loi est définitivement acquise. Si elle ne l'est pas, la Chambre des députés procède à un nouveau scrutin, et emporte la position à la majorité renforcée des trois cinquièmes de la totalité de ses

membres. Evidemment, lorsqu'une majorité plus forte est exigée par la Charte pour le premier vote, cette majorité est aussi nécessaire pour que ce vote soit maintenu.

A côté de cette prééminence positive en matière de législation, la Chambre des députés en exerce une autre que nous pourrons appeler négative, et qui joue lorsque le Sénat a connu le premier d'un projet de loi. Elle doit décider des projets qui lui sont ainsi transmis dans un délai de trois mois, sous réserve des accommodements possibles pour sa durée, et, en tout cas, se trouve forclose de toute faculté de rejet lorsqu'elle ne l'a pas stipulée dans ce laps de temps. Quand elle repousse le projet du Sénat, celui-ci peut lui conserver toute sa valeur en renouvelant son vote à la majorité absolue de la totalité de ses membres. Mais lorsqu'au cours d'une nouvelle délibération, la Chambe des députés étaye son refus sur une majorité semblable, elle a le dernier mot, son pouvoir de rejet joue et la proposition ne devient pas loi.

Les luttes au sujet du pouvoir délibérant avaient été vives au sein de l'Assemblée constituante, où les partis avancés, rendus présomptueux par leur succès aux élections municipales de 1919, cherchaient à amoindrir le plus possible les pouvoirs dont devait être gratifiée la Chambre Haute. Cependant le Sénat obtient l'exercice de certains droits concédés à la Chambre des députés ; il élit des commissions, vote des adresses et des résolutions, il interpelle le Président du Conseil et les ministres qui sont tenus de lui répondre. Le Sénat est contraint de se contenter de la réponse qu'il a reçue et, qu'elle lui plaise ou non, c'est tout ce qu'il a droit d'obtenir. La Chambre des députés au contraire est armée contre le pouvoir exécutif, contre le gouvernement dont elle tient en main l'existence. Elle peut prendre l'initiative d'un ordre du jour de défiance ; la proposition doit en être signée de cent députés au

moins, et remise à un Comité qui doit faire rapport au plus tard dans la huitaine ; le vote ne peut être acquis qu'en présence de la majorité absolue des députés, et après les formalités du vote nominal. Cette procédure entoure le cabinet de certaines garanties et l'empêche de tomber par surprise, sur une attaque soudainement déclanchée par la faction la plus nombreuse dans la salle de séances. Le gouvernement peut toujours à son gré poser la question de confiance au cours des débats ; puisque d'un côté on le protège, il faut bien de l'autre lui permettre l'attaque ; on ne peut le priver de ce moyen de gouvernement si précieux qui, pratiqué à bon escient, force la main à une majorité chancelante et raffermit la vigueur des forces gouvernementales qui viennent de triompher ainsi. Lorsque de l'une ou l'autre façon le gouvernement est mis en minorité, il est obligé de démissionner de par la constitution, et c'est le Président de la République qui confie à un autre homme politique le soin de former le cabinet.

La Charte tchécoslovaque a admis la pratique du jugement par les Pairs pour les crimes politiques, telle à peu près qu'elle est organisée en France. La majorité requise pour la mise en accusation par la Chambre des députés est des deux tiers des voix, en présence des deux tiers des députés ; la France ne connaît pas de majorités spéciales, et c'est ici une précaution prise au détriment de la Chambre Basse. Peuvent seuls être traduits devant la Cour Criminelle le Président de la République pour crime de haute trahison, le Président du Conseil et les ministres, pour avoir contrevenu à dessein ou par négligence flagrante aux lois, constitutionnelles ou autres. La Cour Criminelle n'est autre que le Sénat ainsi revêtu en lui-même, et non en des délégués, d'une fonction juridictionnelle.

Il nous reste à étudier la part du Sénat dans deux organismes qui contribuent à la vie de l'Etat. Le pre-

mier est l'Assemblée Nationale réunie en séance plénière, pour l'élection du Président de la République, au cas où il en est besoin, d'un Président suppléant, et pour la réception de son serment. La majorité absolue du nombre total effectif des députés et sénateurs est nécessaire en tant que quorum, et les trois cinquièmes des voix, aux deux premiers tours de scrutin, en tant que majorité décisive. La séance est soumise aux dispositions du règlement de la Chambre des députés. Elle est dirigée par le Président de la Chambre des députés, le Président du Sénat tenant seulement le rôle de remplaçant ; c'est ainsi d'ailleurs qu'en décidera la constitution polonaise.

Si les Tchécoslovaques ont cherché des inspirations en France, ils se sont aussi souvenus du temps de leur esclavage, et ont voulu parer à l'un des inconvénients dont ils avaient vu récemment s'implanter la pratique sous la monarchie autrichienne, inconvénient qui d'ailleurs avait existé jadis en France (1). La loi constitutionnelle de 1867 donnait en effet à l'Empereur, sous la responsabilité collective du ministère, le droit d'édicter lorsque les circonstances urgentes le rendaient nécessaire dans l'intervalle des sessions du Reichsrat, des ordonnances ayant force de loi tant que les Chambres n'auraient pas été réunies et qu'un certain délai pendant lequel elles devaient leur être présentées, ne fût écoulé. Le gouvernement autrichien avait usé et abusé de cet article 14 de la loi de 1867, prorogeant les Chambres et dissolvant la Chambre des députés, pour empêcher le Parlement de se réunir, et en profiter pour rendre force ordonnances.

(1) La Charte de 1814 avait un art. 14 qui permettait au roi d'édicter les ordonnances nécessaires à la sûreté de l'Etat. C'est l'abus de cet article 14, abus qui se traduit dans les fameuses ordonnances de juillet, qui provoqua la révolution de 1830. Mais ce précédent français était éclipsé par la pratique autrichienne encore en vigueur au moment de la naissance de la Tchécosovaquie.

Les décrets promulgués par le gouvernement tchécoslovaque ne peuvent l'être que pour l'exécution d'une loi et dans le cadre de cette loi. Dans l'intervalle des sessions, entre l'expiration des pouvoirs d'un Parlement normalement et par dissolution, et la réunion de l'Assemblée Nationale suivante, une commission parlementaire surveille le rôle et l'activité de l'exécutif (1). Mais, en plus, cette commission jouit en de nombreuses matières du droit de prendre les mesures urgentes, mesures qui, après l'approbation du Président de la République, ont la force d'une loi et demeurent en vigueur tant que les Chambres ne sont pas réunies, et à partir du jour de leur réunion, pendant un délai de deux mois, à moins qu'auparavant elles n'y aient refusé leur sanction. Ce Comité élu pour un an est destiné à refléter du mieux qu'il est possible la physionomie politique de l'Assemblée Nationale.Il est composé de 24 membres, 16 députés et 8 sénateurs, éus d'après les principes de la représentation proportionnelle, chaque membre du Comité ayant son remplaçant personnel choisi dans le même parti. Le Sénat a dans ce Comité la même cause d'infériorité que dans l'Assemblée Nationale plénière ; la proportion numérique étant respectée, il est moitié moindre en nombre, et le nombre, dans les assemblées du peuple, est l'expression de la souveraineté, la suprême raison et le rempart de la démocratie.

Le Sénat tchécoslovaque, en somme, s'il voit ses attributions limitées au détriment de celles de la Chambre des députés, fait encore bonne figure parmi les Chambres Hautes, et possède des pouvoirs effectifs. La cause en tient à ce fait que la constitution a été élaborée et votée une des premières de celles qui ont surgi

(1) Le Reichstag allemand nomme une commission permanente pour sauvegarder les droits de la représentation populaire entre les sessions. Le Nationalrat élit un Comité Supérieur qui participe à l'administration en vertu des lois. Mais ni l'Allemagne, ni l'Autriche ne font une part à la Chambre Haute dans ces Comités.

après la guerre. Le Sénat venant du peuple ne soulevait pas les mêmes objections qu'une assemblée formée de représentants d'une classe privilégiée. Du moment que son existence a été décrétée, avec les pouvoirs qui lui ont été attribués, il est une institution logique ; nous ne pourrons en dire autant de l'autre Sénat que nous étudierons dans ce chapitre, bien qu'il présente avec celui-ci des analogies sérieuses qui nous ont fait cependant le classer dans le même groupe, le Sénat polonais.

* * *

Le système unicaméral était dans la tradition de la nation polonaise. On ne peut guère en effet considérer comme des Parlements les confédérations qui s'étaient instaurées au début du XVII[e] siècle, réunions de caractère révolutionnaire, diversement constituées, et déclarées illégales jusqu'au jour où elles devenaient les maîtresses. La seule représentation légale du pays, la Diète, formée de tous les nobles de la nation, n'avait pas été, par sa composition et son mode de délibération, une des moindre causes de la chûte et de la disparition du royaume de Pologne.

Lorsque trop tard la Pologne se ressaisit, et que la constitution du 3 mai 1791 fut élaborée, une seconde Chambre trouva le droit à la vie, mais Chambre faible, soumise à la volonté de l'autre, envers laquelle elle n'exerçait qu'un veto suspensif. D'après le texte même de cette constitution, « le droit du Sénat est : 1° d'accepter ou de suspendre jusqu'à une nouvelle délibération de la Chambre des Nonces, et cela à la pluralité des voix, telle qu'elle sra déterminée par la présente

constitution, toute loi qui, acceptée par celle-ci, lui a été ensuite transmise dans les formes légales. L'acceptation du Sénat rend la loi exécutoire ; la suspension en arrête l'exécution jusqu'à la prochaine session ordinaire de la Diète, mais le Sénat ne pourra plus refuser de sanctionner une loi, suspendue par lui, et votée à nouveau par la Chambre des Nonces ». La constitution de 1921, d'après son préambule, renoue la tradition avec celle de 1791 ; cela est bien exact, du moins en ce qui concerne les pouvoirs du Sénat.

Le système de l'assemblée unique trouva de nombreux partisans dans les groupes avancés de l'Assemblée constituante, populistes et socialistes, qui y voyaient le gage d'une meilleure représentation populaire. Les autres projets de constitution prévoyaient une Garde des droits, sorte de Conseil d'Etat ou de Sénat conservateur, qui devait donner à un Président de la République fort, élu par le peuple, son avis sur les lois votées par la Diète législative.

Mais le pouvoir législatif était toujours concentré dans la Diète, quand, sous l'influence du Parti du Travail constitutionnel, qui redoutait la Chambre unique, source de tous les maux de la patrie, le gouvernement modifia son projet, en organisant une seconde Chambre véritable, un Sénat qui eût une certaine part, bien qu'encore fort inférieure au travail législatif. Ce fut la solution adoptée par la loi constitutionnelle du 17 mars 1921. Partout dans ce texte le Sénat est traité en parent pauvre. Lorsqu'on proclame son existence, dans le domaine législatif, c'est après avoir proclamé celle de la Diète — et l'on sait aujourd'hui quels arguments on peut tirer du fait pour un organisme d'être cité le premier ou le second dans un texte, les discussions au sujet de la prééminence du Conseil et de l'Assemblée dans la Société des Nations sont là pour nous l'apprendre. — Puis au cours de longs articles on ne parle plus du Sénat. Dès l'art. 3, on peut se demander

quel est son rôle, si même son rôle existe : « Il n'y a pas de loi sans le consentement de la Diète exprimé d'une façon prévue par les règlements. Toute loi votée par la Diète entre en vigueur dans le délai prévu par cette même loi ». C'est assez dire que la Diète possède tout le pouvoir législatif, puisque son consentement seul est demandé par le texte. « Il n'y a pas de loi sans le consentement de la Diète », mais il peut alors y en avoir sans le consentement du Sénat ! et c'est ce qui frappe au premier abord lorsqu'on étudie cette constitution soi-disant bi-camérale.

Voyons immédiatement ce que le Sénat peut faire. Il n'a pas le droit d'initiative, réservé à la Diète et au gouvernement, et c'est déjà là une sérieuse entrave à sa fonction législative. On lui concède l'examen de tous les projets de loi votés par la Diète, mais cet examen doit être effectué dans un délai très bref, un délai rigoureux de trente jours. Passé ce délai, le Sénat est forclos et son droit d'amendement et de rejet conditionnel tombe, s'il n'a pas fait connaître sa volonté. S'il a donné une adhésion pleine et entière au projet, la loi devient aussitôt parfaite ; il peut dans ce cas proposer la promulgation immédiate d'un texte qui ne gagnerait rien à attendre dans les cartons d'un ministère que le délai constitutionnel fût écoulé.

Le Sénat prévient régulièrement la Diète que son texte lui semblant nécessiter des retouches, il a décidé d'y apporter des amendements. Il acquiert par là un nouveau délai de trente jours au cours duquel il pourra se livrer à une étude plus approfondie du projet, et présenter telles modifications qu'il jugera utiles. Mais là encore son travail ne sera pas facilité, la brièveté du délai obligeant les commissions à un travail précipité et souvent incomplet, et l'assemblée à une discussion d'autant plus rapide qu'elle aura pris en charge un plus grand nombre des projets qui lui auront été présentés. Car il y a là un moyen pour la Diète

d'annihiler en partie le rôle du Sénat. Il lui suffira d'attendre à communiquer les projets votés par elle qu'elle en ait un nombre suffisant devant lequel le Sénat se trouvera absolument débordé, n'ayant matériellement pas le temps de procéder à une étude approfondie de chacun dans le laps de temps rigide qui lui est imparti.

La Chambre Haute cependant a amendé le projet que lui avait transmis la Diète, et le lui a retourné dans sa nouvelle teneur. La Diète peut alors faire deux choses, ou adopter à la majorité ordinaire les amendements qui viennent du Sénat, ou les repousser à une majorité spéciale, une majorité des 11/20, qui aura pour concéquence de rendre au texte son intégralité primitive. Cette majorité des 11/20 (un excédent de 21 députés en plus de la majorité ordinaire, le nombre total des députés étant de 444) est absolument dérisoire, si l'on songe que c'est une Chambre de représentants qui se heurte à une autre Chambre de représentants, et quand même cela ne serait pas, quand même la Chambre Haute correspondrait à une autre conception dans son recrutement, dérisoire, cette majorité le serait encore, car là où il y a un organe de créé, il faut qu'il puisse exercer un pouvoir qui corresponde à quelque chose.

Bien peu souvent en effet se produira l'éventualité où la Diète reviendra sur son vote pour adopter des amendements qu'elle aura probablement envisagés déjà, et rejetés à une bonne majorité. Au cours de la discussion d'un projet de loi, un gouvernement engage toujours sa responsabilité, qu'il en soit partisan, ou qu'il y soit hostile, et il est rare qu'un gouvernement se maintienne au pouvoir avec une majorité infime. Le gouvernement qui aura fait passer un texte devant une Chambre n'ira pas ensuite soutenir celui de l'autre Chambre, quand cette autre assemblée est un organe anémique et sans forces. En outre de l'étrangeté d'un tel revirement même dans un Etat dont les branches

du Parlement seraient égales en puissances, il faut considérer qu'ici le gouvernement ne gagnerait rien à se ranger aux côtés du Sénat, ou peu de choses, une dissolution de la Diète peut-être, avec tous les aléas d'une réélection possible de l'opposition. Le Président de la République peut, avec l'approbation du Sénat consentie aux 3/5 du nombre légal des sénateurs, dissoudre la Diète (1). Mais, outre qu'il faut déjà une majorité importante pour obtenir ce vote, les 3/5 du nombre des sièges occupés ou vacants, il faut encore compter avec la dissolution automatique du Sénat, qui s'opère de droit, simultanément. Le corps électoral étant sensiblement le même que pour la Diète, les élections qui se feront en même temps pour les deux Chambres auront toutes chances de donner une représentation de même opinion dans chacune. Et si le parti contraire au gouvernement l'emporte, c'est la ruine certaine de ce ministère qui n'aura plus même la ressource d'une nouvelle dissolution qui, il faut bien le dire, serait vraisemblablement inopérante au cas où elle pourrait avoir lieu, c'est une agitation malsaine qui troublera le pays, le sacrifice du parti vaincu écrasé sous la colère d'un vainqueur dont il aura voulu contester la victoire.

Le ministère polonais est politiquement responsable seulement devant la Diète, non devant le Sénat, et c'est pourquoi il n'a pas intérêt à soutenir celui-ci. Au premier abord, on pourrait croire à cette responsabilité politique devant l'une et l'autre Chambre, car l'art. 37 étend au Sénat les dispositions de 17 articles applicables à la Diète, et notamment de l'art. 33. Or, cet art. 33 organise le droit d'interpellation à la Diète, et par extension au Sénat. Le droit d'interpellation prévu par cet article ressemble plus à la question de notre

(1) La Diète au contraire peut d'elle-même se dissoudre (quorum : 1/2 majorité : 2/3) entraînant la dissolution automatique du Sénat.

pratique constitutionnelle qu'à notre interpellation. « Les ministres sont tenus soit de fournir une réponse verbale ou par écrit, dans un délai ne dépassant pas six semaines, soit de justifier dans une déclaration motivée le défaut de réponse sur le fond ». Cette question n'est pas susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité politique du Cabinet ou d'un ministre. Mais cette question peut à la demande de son promoteur ne pas rester platonique et prendre la tournure d'un débat général. « A la demande des interpellateurs, la réponse doit être communiquée à la Diète qui peut faire de la réponse du gouvernement l'objet d'une discussion et d'un vote ». On se trouve alors en présence de la véritable interpellation de notre technique parlementaire. Un vote est émis, il a une signification ; il approuve ou désapprouve le Cabinet ou le ministre interpellé ; il semble que logiquement une sanction doive intervenir, bien qu'il n'en soit pas parlé au texte de cet article.

Notre pratique parlementaire hésite, malgré un texte qui établit l'égalité des deux Chambres, à remettre entre les mains du Sénat le sort d'un Cabinet à la suite d'une interpellation. La solution adoptée ici par l'art.58 refuse au Sénat le droit de faire tomber un ministère ; cet art. 58 ne parle que de la Diète comme l'art. 33, mais il n'est pas, comme lui, applicable au Sénat. « La majorité de la Diète est suffisante pour mettre les ministres en minorité. Le Conseil des ministres en entier et chaque ministre séparément démissionnent dès que la Diète l'exige ». Il en résulte une aggravation de la règle française, car jamais le Sénat polonais ne peut obliger à se retirer un ministre (1). Et quand même il en aurait eu le droit, jamais il n'en aurait eu le pouvoir

(1) On peut cependant imaginer un cas où le Sénat mettrait le gouvernement hors d'état de remplir sa fonction. C'est celui où le Sénat amenderait les lois de finances de façon telle qu'il serait impossible à la Diète d'accepter ces amendements, bien qu'elle ne pût réunir la majorité des 11/20 pour les faire tomber et rétablir le projet primitif.

à cause de l'écrasante supériorité de la Diète en matière législative. Ne contribuant pas d'une façon effective à la direction du mouvement législatif, puisque n'ayant pas l'initiative des lois, il lui faut laisser Diète et Exécutif s'affronter sur la scène, sans que, simple spectateur docile, il ait même le droit d'applaudir ou siffler à sa guise tant qu'on ne le lui a pas permis.

Le Sénat, comme la Diète, élit son Maréchal, ses vice-présidents, et les autres membres de son bureau. Il nomme des commissions, mais seulement des commissions ordinaires, chargées d'examiner et rapporter les projets de loi, et non, comme la Diète, de ces commissions extraordinaires chargées d'étudier certaines questions spéciales, capables de citer et d'entendre des témoins et des experts, et dont la compétence et la sphère d'action sont fixées par l'assemblée qui les nomme. Le Président de la République convoque chaque année la Diète et le Sénat en session ordinaire, et, s'il le juge à propos, en session extraordinaire lorsque le demande le tiers du nombre total des députés — non des sénateurs, car quel intérêt auraient les sénateurs à provoquer une session parlementaire, puisqu'ils ne pourraient y proposer aucune loi ?

Partout on sent l'infériorité du Sénat. On n'en parle pas quand on organise la Cour des Comptes (1). On n'en parle pas quand il s'agit de reconnaître si la Présidence de la République doit ou non être déclarée vacante. Pour que l'état de siège proclamée par le Gouvernement puisse demeurer en vigueur, c'est à la Diète qu'on doit en référer, et sa décision est souveraine. S'agit-il de traités commerciaux ou douaniers, qui en-

(1) La Cour des Comptes est un collège indépendant, dont les membres jouissent de l'immunité des magistrats et ne peuvent être révoqués que par une décision de la Diète prise à la majorité des deux tiers des votants. Le Président de la Cour des Comptes a rang de ministre, et, en ce qui concerne ses fonctions et ses subordonnés, il est directement responsable devant la Diète.

gagent les finances de l'Etat, de traités qui contiennent des dispositions juridiques comportant des obligations pour les citoyens, de traités qui visent l'intégrité territoriale de l'Etat, de traités internationaux enfin, il faut au gouvernement, pour les ratifier, le consentement de la Diète, non du Sénat ; bien plus, tous les traités conclus avec les autres Etats sont portés à la seule connaissance de la Diète. Et pour compléter l'entier effacement dans lequel est tenu le Sénat en matière internationale comme en matière de politique intérieure, c'est le consentement de la Diète qui est seul requis pour que le Président de la République déclare la guerre ou conclue la paix.

La responsabilité politique des ministres étant reconnue devant la Diète, leur responsabilité pénale devait infailliblement l'être aussi. Le Président de la République n'échappe pas non plus, en cas de haute trahison, de violation de la constitution ou de crime de droit commun, à une mise en accusation émanant de la Diète. Tout cela est naturel, et en harmonie avec la tradition des pays démocratiques. Mais là où la Diète dépasse les pouvoirs normaux d'une Chambre basse, c'est quand elle obtient une part prépondérante dans la formation de la Haute Cour. Sur les douze juges élus par le Parlement hors de son sein, huit le sont par elle tandis que quatre seulement restent à la nomination du Sénat.

La constitution est l'œuvre d'une assemblée unique, qui, n'étant pas sûre de l'excellence de sa tâche, a voulu, dans une disposition transitoire, autoriser une facile revision de son travail, lorsque celui-ci aurait à l'usage montré les principales imperfections d'une machine aussi compliquée que l'est l'ensemble des institutions gouvernementales, et les défauts d'engrenage des rouages nouvellement façonnés. Mais elle a voulu conserver l'idée de la Diète constituante, prolongement d'elle-même dans le temps, pour exercer ce pouvoir

et parfaire le statut fondamental, l'assise juridique de l'Etat renaissant, sur lequel il devra édifier sa vie nouvelle. C'est à la seconde Diète élue en vertu de la Constitution qu'elle a donné le droit de procéder à la revision de la loi constitutionnelle, par sa propre décision, à la majorité des 3/5 des députés présents, ceux-ci devant être au moins la moitié du nombre légal des députés.

Sauf en ce cas exceptionnel, le Sénat a une part à la modification de la Constitution. Ce changement peut être fait sur la proposition du quart du nombre légal des députés, déposée quinze jours à l'avance, et après un vote à la majorité des 2/3. La revision au contraire est obligatoire tous les vingt cinq ans, en Assemblée nationale, à la majorité ordinaire du nombre des votants.

Cette revision de la Constitution en Assemblée nationale n'est pas le seul cas où députés et sénateurs se trouvent réunis, où chaque sénateur acquiert la même valeur que chaque député, bien qu'en raison du nombre proportionnellement fort restreint de ses membres le Sénat soit incapable d'y acquérir une place marquante. La réunion de l'Assemblée nationale s'effectue en effet à chaque fois qu'il faut élire le Président de la République, tous les sept ans normalement, sur convocation du Président sortant. C'est l'application du mode d'élection de la constitution française, qui donne au chef de l'Etat un rôle si effacé, en raison de sa dépendance de ceux qui le nomment, entre les mains desquels il abdique tacitement tout pouvoir en sollicitant ou acceptant leurs suffrages. Au cas où le Président de la République ne fait pas en temps utile la convocation, comme au cas où la Présidence de la République devient vacante par décès, démission ou sentence de la Haute Cour, c'est au Maréchal de la Diète qu'il appartient d'inviter les Chambres à se réu-

nir (1). Le Maréchal de la Diète préside l'Assemblée, le Président du Sénat ne paraissant que comme suppléant C'est ici que la constitution polonaise se sépare de la tradition française qu'elle avait suivie jusque là sur ce point, et qui accorde au Président du Sénat les prérogatives que nous venons de voir attribuées au Maréchal de la Diète. Le Maréchal de la Diète enfin fait l'intérim de la Présidence de la République lorsque le chef de l'Etat est empêché de remplir momentanément ses fonctions, ou que pour une cause ou une autre, il les abandonne définitivement ; en France, dans ce cas, le Conseil des ministres, et non le Président d'une des Chambres, est investi du pouvoir exécutif. La constitution tchécoslovaque, dans laquelle la Pologne a puisé tant d'idées, s'en tient elle-même à la conception française, et laisse à une partie du gouvernement le soin de suppléer l'autre quand il en est besoin, respectant ainsi d'une façon plus stricte la règle de la séparation des pouvoirs.

Le pouvoir législatif exerce, ou du moins est appelé à exercer — car cela ne se produira peut-être qu'à la longue, bien que ce soit inévitable, les mêmes causes produisant les mêmes effets — une part prépondérante dans le concert des pouvoirs de l'Etat. Le pouvoir de suffrage n'exerce ses attributions qu'au moment des élections au Parlement ; on ne lui a pas confié l'initiative ni même l'usage d'un referendum qu'organisent aujourd'hui les constitutions nouvelles. Le pouvoir exécutif dépend étroitement des délégués du peuple par sa nomination et la responsabilité toujours suspendue sur sa tête. Le pouvoir législatif au contraire étend dans toutes les directions son omnipotence, et déborde sur ses attributions normales. Ce pouvoir légis-

(1) « Si au moment où le poste de Président deviendra vacant, la Diète se trouvait dissoute, le Maréchal de la Diète ordonnera immédiatement de nouvelles élections à la Diète et au Sénat ». Art. 41.

latif s'incarne dans la Diète qui exerce elle-même une telle prépondérance au détriment du Sénat.

Cette prépondérance est-elle justifiée ? Un courant démocratique a passé sur le monde lors du dénouement de la grande crise qui pendant quatre ans avait bouleversé l'univers entier. Les Chambres Hautes ont fait leur temps ; là où, comme en Pologne, les constitutions nouvelles ont organisé une seconde Chambre, cette seconde assemblée n'est plus le réduit de l'aristocratie ou de la ploutocratie, pas même de la science et du mérite. Elle est peuple comme la Chambre des représentants. Une minime différence de composition l'en distingue seulement.

Le Sénat polonais, comme la Diète, est élu au suffrage universel, par tous les citoyens sans distinction de sexe, qui jouissent de la plénitude de leurs droits civiques. Mais de même que le Sénat tchécoslovaque, logique avec son étymologie, il est le Conseil des anciens. L'éligibilité à la Diète exige seulement 25 ans ; au Sénat elle demande 40 ans ; ce sont les chiffres français qui ont été adoptés. Mais dans l'électorat on retrouve une disposition nouvelle, mise en avant par la constitution tchécoslovaque, sans que d'ailleurs les chiffres arrêtés par les deux pays correspondent. Le droit de vote pour le Sénat n'est pas accordé au même âge que pour la Diète, et si l'on est électeur à la Diète à 21 ans, on ne peut prendre part à l'élection des sénateurs que lorsqu'on a 30 ans révolus au jour de la publication des élections.

D'autre part, l'électorat à la Diète se contente d'un domicile dans la circonscription l'avant-veille de la publication du scrutin par le Journal des Lois ; pour prendre part à l'élection des sénateurs, il faut au contraire être domicilié dans la voïévodie depuis un an au jour de la publication des élections (1). Les cercles

(1) Sauf les exceptions prévues à l'art. 36, visant les colons bénéficiant de la réforme agraire, les ouvriers changeant de chantier et les fonctionnaires déplacés.

électoraux enfin ne sont pas les mêmes ; pour la Diète, il y en a 64, groupant chacun plusieurs districts ; pour le Sénat, chacune des 16 voïévodies forme une circonscription.

Députés et sénateurs sont élus suivant un mode de représentation proportionnelle (1). Cette représentation jouant plus librement et fournissant des résultats plus exacts plus les circonscriptions sont grandes, c'est le Sénat qui reflète donc le mieux la véritable physionomie politique du pays, les listes d'Etat, pour le Sénat comme pour la Diète, ne faisant qu'accentuer les traits les plus marquants, en grossissant le nombre des délégués des partis déjà les plus forts, et sacrifiant, surtout au Sénat, la représentation des minorités ethniques pour porter les sièges restant à pourvoir aux véritables partis politiques de la nation.

L'on ne s'explique donc pourquoi le Sénat polonais, l'un des plus démocratiques par le mode de nomination, possède des attributions si peu importantes, qui en font un conseiller peu écouté, car il ne lui est que trop tardivement permis d'élever la voix, au lieu d'en faire un législateur. En 1921, la Pologne bâtissait un édifice constitutionnel, elle avait besoin de la base solide et ferme que nécessite un nouvel essor. Sa constitution n'aurait pas dû contenir d'équivoques, et le Sénat polonais en est une. Si les constituants voulaient un conseil d'Etat qui eût prodigué les conseils, ils devaient en réserver l'entrée au talent et à la compétence distingués par le gouvernement ou par la Diète. Ils devaient tout au plus s'en tenir à leur Garde des Droits. Ils ont maladroitement copié leur voisine encore au berceau, la Tchécoslovaquie, en adoptant la composition de son Sénat, et en annihilant les pouvoirs que ce Sénat possède encore. Lorsque la seconde Diète approchera un terme de son mandat, elle aura eu le temps

(1) Le système D'Hondt.

d'examiner le rôle pratique de la Chambre-fantôme du Parlement polonais ; si cette Chambre a su se faire écouter, la Diète lui donnera les pouvoirs qui reviennent à des représentants du peuple ; si elle a montré son inutilité, il sera alors temps de la faire disparaître, car il est dangereux et coûteux de traîner derrière soi un poids mort, quel qu'il soit.

CHAPITRE VI

La Chambre unique.

——×——

Nous avons constaté dans notre premier chapitre qu'au cours des années qui marquent le début du XX^e^ siècle, le système bicaméral n'était pas universellement adopté ; que cependant les Etats dont le Parlement était formé d'une Chambre unique étaient peu nombreux, et de peu d'importance, tant au point de vue de l'étendue de leur territoire que du chiffre de leur population. Les Etats de l'Amérique centrale, à une exception près (1), sont restés fidèles au système unicaméral. En Europe, la situation est changée ; ce n'est qu'au prix de concessions multiples qui atténuent la force du système bicaméral que les Etats de centre de l'Europe

(1) La République de Nicaragua. On comprend très bien, en raison de leur infime importance, que ces Etats de l'Amérique centrale puissent se contenter d'une seule Chambre.

ont pu établir les Sénats et conseils fédéraux dont nous avons constaté l'impuissance systématiquement voulue par les constitutions. La Chambre des Lords anglaise pourrait disparaître sans laisser derrière elle d'autre vide que celui causé par l'absence d'un grand corps fort honorable et fort représentatif, doté d'un riche passé, mais en fait absolument inutile. La Belgique, en cherchant la formule de son Sénat, a toujours espéré ne pas parvenir à la trouver et devoir s'en passer. Le Sénat français a de tout temps été l'objet d'attaques qui s'en prenaient, non seulement à ses attributions, mais encore, et surtout, à son existence. Dans tous ces pays cependant, faible ou forte, la seconde Chambre subsiste. Il n'en est pas de même partout.

Nous ne nous arrêterons pas à l'étude des Diètes des pays dont est formée l'Autriche, ces pays n'étant pas des Etats-membres, mais des provinces autonomes ; il nous suffira de dire que ces Diètes ne se composent que d'une seule assemblée, élue au suffrage universel le plus large, les incapacités électorales ne pouvant y être plus étendues que pour les élections au Conseil National de l'Union.

Les Laender d'Allemagne, au contraire, malgré les restrictions de compétence qui leur ont été infligées, sont encore les Etats-membres d'un Etat fédéral. Mais au lieu de posséder comme autrefois deux Chambres, dont l'une fort aristocratique, la plupart des grands Pays se sont ralliés au système de la Chambre unique, employé jusque là seulement par les petites principautés et villes libres. La Constitution de Weimar, établissant les directives suivant lesquelles les chartes des Laender doivent être construites, leur demande seulement d'être des constitutions d'Etats libres, dont la volonté se manifestera par la représentation populaire élue à un suffrage au moins aussi large que pour le Reichstag. Mais la Constitution de Weimar ne tranche pas la question de l'unité ou de la dualité des Chambres. Cette question a été diversement résolue.

Le professeur Redslob estime que « la Prusse nouvelle a une Chambre unique, car on ne peut pas reconnaître au Conseil d'Etat le rôle d'une deuxième Chambre. En effet, il n'est pas une institution parallèle à la Diète, ayant à peu près une situation d'égale importance... Son pouvoir consiste tout simplement à brider le législateur... Le Conseil d'Etat se borne donc à faire dévier l'action législative ; il n'est qu'un aiguilleur, et rien de plus ». Nous ne sommes pas de l'avis du professeur Redslob ; exposant dans un chapitre précédent les dispositions de la constitution prussienne, nous avons considéré le Conseil d'Etat comme une seconde Chambre. Il en est une en effet ; son mode de composition rappelle celui des Chambres fédérales ; ses pouvoirs sont aussi forts, théoriquement du moins, que ceux de certaines Chambres Hautes, et même plus forts que ceux de certaines autres. Pour qualifier une assemblée, il faut considérer ce qu'elle est d'après les textes constitutionnels qui la régissent, et non d'après les pratiques qui peuvent s'introduire ; la Chambre des Lords est bien encore une Chambre, malgré sa déchéance profonde ; nul n'a jamais songé à le contester. On ne doit pas faire autrement pour le Conseil d'Etat prussien.

Si le principal des Pays allemands, au lieu d'adopter le système de la Chambre unique, s'est contenté de sacrifier au goût du jour en matière de Chambres hautes, d'autres pays ont cru demeurer mieux en accord avec les prescriptions de la constitution de l'Empire en inscrivant dans leur charte le principe unicaméral. La République badoise, la Hesse, la Thuringe, n'ont qu'une seule Chambre élue suivant les principes posés par la consitution de Weimar, Chambre qui nomme le ministère, et en limite l'action par la menace de la mise en jeu de sa responsabilité politique.

Le Wurtemberg, qui, avant la guerre, pratiquait le système des deux Chambres, s'était antérieurement au

vote de la Constitution du Reich donné un statut où il faisait table rase des principes aristocratiques qui y avaient provoqué l'organisation d'une Chambre haute. La Diète est élue pour quatre ans ; tout électeur est éligible. Elle possède, concurremment avec les ministres, l'initiative des lois ; vote les lois ordinaires à la simple majorité, les lois constitutionnelles à la majorité des deux tiers. La Diète domine l'Exécutif et règle véritablement la marche de l'Etat, dans le cadre de la compétence qui lui demeure. Le Président de l'Etat est élu par elle ; le ministère est entre ses mains. Mais le peuple peut venir faire échec à l'omnipotence de la Diète. C'est le vote populaire qui prononce la dissolution du Parlement, sur l'initiative d'un cinquième du corps électoral, ou du ministère, qui peut ainsi s'appuyer sur lui. Le peuple, lorsqu'un dixième du corps électoral le désire, peut, par referendum, décider en dernier ressort s'il accepte ou non telle loi que veut lui imposer la Chambre, les lois de finances étant exceptées.

En Bavière, ce sont aussi les trois pouvoirs qui s'instaurent pour parer aux inconvénients possibles de la Chambre unique. Deux Chambres y existaient autrefois ; une seule subsiste aujourd'hui, élue suivant les principes démocratiques voulus par la Constitution du Reich, principes qui ont rendu caduques certaines des dispositions de la nouvelle constitution bavaroise, élaborée et votée au même moment que celle de l'Empire, et qui ne pouvait par conséquent pas s'appuyer sur les bases qui allaient triompher dans cette dernière. Le peuple intervient pour demander le vote d'une loi ordinaire ou constitutionnelle, ou la dissolution de la Diète ; lorsqu'il demande le vote d'une loi, celle-ci est soumise à l'Assemblée ; au cas où celle-ci refuse de sanctionner ce projet, il est soumis au referendum, l'Assemblée peut alors y opposer un texte divergent. Le Conseil des ministres peut, dans le délai d'un mois, réclamer le referendum ; y échappent toute une catégo-

rie de lois dont celles de finances, et celles déclarées urgentes par la Chambre, bon moyen de rendre inopérante cette disposition de la constitution relative au referendum. Le ministre président est élu par la Diète, et choisit, d'accord avec elle, ses collaborateurs ; tous les ministres sont politiquement et pénalement responsables devant le Landtag. Une des attributions du chef d'Etat est partagée par le Président de la Chambre, avec le Conseil des ministres : c'est la promulgation et la publication des lois ; mais le pouvoir exécutif retrouve sa puissance en établissant et mettant à exécution un budget provisoire lorsque le budget normal n'est pas voté à temps, et en exigeant une nouvelle délibération, celle-ci à la majorité des deux tiers, lorsqu'il ne veut pas consentir à une augmentation des dépenses du budget ou à une création de dépenses nouvelles.

Sous l'empire de la Charte de 1831, le Parlement saxon était composé de deux Chambres. Dans ce pays industriel, socialiste, les attaques contre la Chambre Haute furent menées avec vigueur, si bien qu'au cours de la guerre on en avait proposé la suppression, entre autres réformes démocratiques. Après la Révolution, un seul type de seconde Chambre eût possédé quelque chance de réussir, puisque les socialistes sont censés se poser sur un terrain économique. L'organisation d'un Conseil économique analogue à celui du Reich fut proposée au cours des travaux préparatoires. Ce projet ne fut pas retenu, et la Chambre unique fut admise. Pour un pays de petite étendue, avec une compétence limitée, le mode d'organisation des pouvoirs de l'Etat semble bien répondre suffisamment au besoin d'harmonie qu'exige toute constitution. Le ministre-président, élu par la Diète, dirige le ministère, mais doit pour cela conserver la confiance de l'Assemblée, sinon il lui faudrait démissionner ; il choisit ses collaborateurs, qui démissionnent avec lui, ou individuellement,

sur un vote exprès. Si le Cabinet voit des objections à l'application et à la promulgation des lois votées par la Diète, il peut dans un certain délai lui demander un second vote pour confirmer le premier ; lorsque cette confirmation intervient, le Cabinet, dans le délai d'un mois, peut en appeler au peuple. Quand la loi du budget n'est pas votée avant l'expiration de l'exercice financier, le gouvernement « a le pouvoir, jusqu'à l'entrée en vigueur de la dite loi, de satisfaire aux obligations de l'Etat ayant une base juridique, de continuer à administrer, de pourvoir aux dépenses nécessaires à cet effet, de poursuivre le recouvrement des impôts et taxes en vigueur, et de procéder à des emprunts à court terme (1) ». Il y a là un écho de la théorie du budget de Laband, qui évite le vote de douzièmes provisoires et relève la puissance du gouvernement ; mais le fait que le Parlement est le maître de ses sessions vient en restreindre la portée éventuelle. La Diète et le Cabinet ont l'initiative des lois (2) ; le peuple possède aussi ce droit d'initiative, sauf pour les lois de finances. Le nombre d'électeurs exigé pour qu'une demande de referendum soit valable est du dixième des titulaires du droit de vote aux dernières élections législatives. Le projet de loi dont on demande le vote doit être rédigé ; si la Diète y donne sa pleine et complète approbation, il n'y a pas lieu à referendum ; si elle ne l'adopte pas, ou si la demande de referendum vise la dissolution de la Diète (3), le referendum est obligatoirement provoqué par le Cabinet.

Certains peuples incorporés à l'Empire russe ont profité de la grande crise dans laquelle il a sombré au cours de la guerre, pour s'en dégager et proclamer leur

(1) Art. 44.

(2) Le Gouvernement peut exiger l'examen préalable de toute proposition par une commission, avec rapport écrit. (Art. 17).

(3) La Diète peut se dissoudre elle-même ; la dissolution peut être demandée par le ministère au peuple.

indépendance. Nous distinguerons parmi ceux-là ceux qui bordent la mer Baltique, et qui ont de commun, en même temps que la peur du péril rouge, l'emploi du système unicaméral.

La Finlande est le premier de ces Etats qui se soit donné une constitution ; elle existait d'ailleurs déjà dans l'Empire russe comme Grand-Duché autonome ; en optant pour la Chambre unique, elle a conservé une tradition séculaire, celle de la charte octroyée jadis par les suédois, celle des règlements russes qui organisaient l'autonomie finlandaise. La Diète représente le peuple ; elle exerce le pouvoir législatif, mais son autorité n'est pas toute-puissante ; elle se heurte au veto suspensif du Président de la République ; le Parlement dissout en raison de sa divergence de vue avec le Président de la République peut revoter la loi litigieuse, qui devient alors obligatoire. Le Conseil des ministres est choisi dans la majorité ; il peut être mis en accusation par la Diète.

La Diète finlandaise voit opposer des limites à sa libre activité ; le Parlement esthonien au contraire est bien chez lui le maître. Ce Parlement se compose de membres élus pour trois ans au suffrage universel et proportionnel. Il se réunit en sessions ordinaires, et en sessions extraordinaires à la demande du gouvernement ou des deux tiers de ses membres, sur convocation de son président. Le Président du gouvernement est à la fois Président de la République et Président du Conseil ; c'est le Parlement qui le désigne, dominant ainsi l'Exécutif de toute l'importance de son rôle souverain. Le ministère politiquement responsable devant la Chambre, est contraint de démissionner, lorsqu'il est mis en minorité ; le gouvernement est exceptionnellement soumis à une responsabilité pénale dont la mise en jeu appartient à la Chambre. Le Parlement doit ratifier les actes du gouvernement pour qu'ils soient valables ; c'est lui qui élit directement les juges du Tri-

bunal d'Etat, la plus haute autorité judiciaire d'Esthonie.

La constitution lettonienne, venant plus tard, a su organiser une balance des pouvoirs acceptable alors que l'Esthonie avait détruit l'équilibre au profit de la Chambre. La Chambre unique, la Saïema élue pour trois ans d'après un système de représentation proportionnelle, sur des bases des plus démocratiques, élit pour trois ans le Président de la République au scrutin secret, à la majorité absolue. Il y a évidemment là une cause d'affaiblissement pour l'Exécutif, accrue par la possibilité pour la Chambre de déposer le Président de la République, sur la proposition de la moitié de ses membres, et à la majorité des deux tiers (1). D'un autre côté, la règle d'après laquelle le Président de la République n'est rééligible qu'une seule fois, la brève durée de son mandat, peuvent lui donner plus d'assurance et d'indépendance envers la Chambre. Puis le Président peut toujours s'assurer d'avoir avec lui le peuple, et, prévoyant le vote du Parlement qui doit le déposer, le prévenir par une proposition de dissolution qui doit être tranchée par referendum populaire ; l'arme étant à double tranchant, le Président doit d'ailleurs démissionner s'il n'obtient pas cette dissolution. L'initiative des lois appartient au Président de la République, au Conseil des ministres, aux commissions de la Chambre, à cinq parlementaires réunis pour déposer un projet, enfin au dixième des électeurs. Le Président de la République, sauf pour les lois votées d'urgence à la majorité des deux tiers, peut demander au Parlement de procéder à une seconde délibération.

La constitution lettonienne, permettant au peuple de faire entendre ses désirs par l'initiative des lois, lui donnant le rôle d'arbitre entre les deux grands pou-

(1) L'intérim de la Présidence de la République est, dans tous les cas, fait par le Président de la Chambre.

voirs de l'Etat, Parlement et Président de la République, va beaucoup plus loin dans le sens démocratique que les autres Etats pourvus du système unicaméral, les Laender allemands exceptés. La dictature d'une assemblée qui représente la seule autorité du pays, la dictature par conséquent d'un parti ou d'une coalition de partis, ne trouvant en face d'eux aucun frein, risque de tomber dans la démagogie. L'équilibre peut se retrouver ailleurs que dans l'intervention du peuple, bien que celle-ci soit préférable ; il peut se retrouver dans la personnalité d'un prince qui s'oppose comme chef de l'Etat à la représentation populaire stylisée dans la majorité d'une assemblée unique ; tel est le cas du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. La pierre fondamentale de ce royaume est la Serbie, qui existait en tant qu'Etat bien avant la guerre. La Serbie a toujours eu une préférence pour le système unicaméral, et le Sénat qui y était né avec la constitution de 1901 n'a vécu que deux ans. Même après s'être agrandie en 1912, la Serbie n'était qu'un petit pays de quatre millions et demi d'habitants, dont les institutions n'avaient grande influence à l'extérieur et passaient inaperçues. Il n'en est pas de même aujourd'hui du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Etat de douze millions d'habitants, dépassant de beaucoup l'Autriche et la Hongrie, approchant de la Tchécoslovaquie, éclipsant ses rivaux des Balkans, Bulgarie et Grèce, devenant même véritablement puissance européenne, la Yougoslavie prend un rang honorable dans le monde du droit international. Ses institutions méritent qu'on s'y arrête pour les étudier, les comparer avec celles des puissances de même ordre, pour constater enfin qu'un Etat de moyenne grandeur peut utiliser le système de la Chambre unique. La Yougoslavie est un exemple qui pourra porter ses fruits ; il est pourtant regrettable qu'adoptant la forme monarchique, elle garde un caractère désuet, peu en harmo-

nie avec le courant démocratique moderne, et cela est de nature à atténuer la force de propagation que cet exemple portait en lui.

D'un autre côté, la Croatie, province autonome du royaume de Hongrie, possédait une Diète pour régler ses affaires intérieures, et la Diète était la seule Chambre de ce pays de la monarchie hongroise. Deux Parlements principaux, lors de l'union des peuples serbe, croate et slovène, se trouvaient donc en présence, avec leurs coutumes et leurs pratiques. L'organisation d'un Etat fédéral, ou tout au moins d'un Etat à forme fédéraliste, eût semblé logique pour prévenir les frottements inévitables qui succéderaient fatalement à l'élan des cœurs de peuples frères réunis. La plupart des projets de constitution l'avaient compris. Ils ne furent pas suivis, et l'Assemblée constituante, saisie par l'attraction qu'exerçait sur elle la Serbie, le pays libre, organisé, et en quelque sorte le promoteur de la délivrance, puisqu'il fut le prétexte de la guerre, adopta le projet serbe, malgré l'abstention d'une grande partie des Croates et Slovènes qui voyaient le sacrifice et auxquels la suite devait donner raison.

Le royaume des Serbes, Croates et Slovènes est donc devenu un Etat unitaire, dans lequel le pouvoir est exercé par le roi et la Skoupchtina élue pour quatre ans au suffrage universel, avec représentation des minorités. Le roi possède les pouvoirs qui échoient ordinairement aux chefs d'Etat, c'est-à-dire sanctionne et promulgue les lois, nomme à tous les emplois, exerce le droit de grâce, représente l'Etat dans ses relations extérieures, déclare la guerre et conclut la paix avec l'assentiment de l'Assemblée Nationale. Dans la plupart des Etats, l'amnistie est réservée à l'action législative ; pour les délits d'ordre politique et militaire, elle émane ici du souverain. C'est le roi qui convoque la Skoupchtina, tant en session ordinaire qu'en session extraordinaire ; il clôt les sessions, mais en même

temps annonce la date de la session suivante ; il peut dissoudre l'Assemblée, mais à une condition qui n'est guère susceptible de se produire qu'en présence d'un ministère homogène ; tous les actes du roi doivent être contresignés par un ministre qui en prend la responsabilité ; le décret de dissolution, pour être valable, doit être contresigné par tous les ministres ; il porte évidemment convocation des électeurs pour les élections nouvelles.

Le projet de budget est présenté à l'Assemblée par le Conseil des ministres; l'Assemblée peut discuter les crédits proposés, les diminuer ou les rejeter ; elle ne peut les augmenter ; la constitution a ainsi fixé une limite pour compenser le rôle modérateur d'une seconde Chambre, et pour sauvegarder les finances d'un gaspillage possible. Une autre précaution est prise, celle-ci en matière de législation ordinaire ; que les projets soient d'initiative gouvernementale ou parlementaire, ils doivent obligatoirement être examinés en commission, et faire, dans la même session, l'objet de deux votes de l'Assemblée pour recevoir une pleine approbation. Le roi conclut les traités, mais, sauf pour les conventions politiques, l'Assemblée Nationale doit autoriser la ratification. L'Assemblée possède le droit d'enquête et d'interpellation. Les ministres peuvent être mis en accusation par le roi et par l'Assemblée Nationale à une majorité des deux tiers de ses membres. Ils sont jugés par un Tribunal d'Etat formé de juges inamovibles désignés par le sort dans les deux grands corps judiciaires de l'Etat ; le roi ne peut user envers les ministres ainsi condamnés de son droit de grâce ni de son droit d'amnistie, sans le consentement de la Skoupchtina.

Tandis que la Serbie s'agrandissait, un autre Etat, qui en fut jadis le maître, se voyait refouler aux confins de l'Europe. L'Empire Ottoman, s'étendant jadis sur de vastes territoires, asservissant sous son joug

des peuples tellement différents et éloignés que la haine seule de l'envahisseur ne pouvait les unir, a fait trembler l'ancien monde. Puis le déclin est venu, les puissances européennes ont longtemps espéré se partager un jour les dépouilles de l'Empire du Commandeur des Croyants. Pendant des siècles, tous les yeux ont été tournés vers le Turc envahisseur, puis vers « l'Homme malade ». L'Orient a été un foyer de discordes, d'où ont surgi de multiples guerres. Il va sans dire que c'est avec un vif mouvement de curiosité que l'on a vu la Turquie, nouvel Etat sans lustre, mais grand par son passé, déposer son Sultan, puis chasser son Khalife, et devenir la plus démagogique des républiques, où, à l'instar de la France de la Convention, tous les pouvoirs sont concentrés aux mains d'une unique assemblée nationale. « La souveraineté appartient sans condition ni restriction à la nation». «Le pouvoir exécutif et l'autorité législative se manifestent et se concentrent dans la Grande Assemblée Nationale qui est la seule et véritable représentante de la nation». Voilà le principe inséré dans les deux premiers articles de la Charte fondamentale du gouvernement d'Angora. La Grande Assemblée Nationale est élue par le peuple des vilayets. Son gouvernement, car il s'intitule Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale, administre sous sa direction les divers services de l'Etat ; le président élu pour chaque session de la Grande Assemblée Nationale est aussi celui du Conseil des Commissaires ; il sanctionne les décisions de ce Conseil ; mais il choisit un président du Conseil agréé par la Grande Assemblée Nationale et se confine dans son rôle de chef d'Etat. Les mandataires de l'Assemblée qui composent le gouvernement sont élus par l'Assemblée sur la proposition du Président. Lorsqu'un différend s'élève entre deux commissaires, c'est la Grande Assemblée Nationale qui le tranche, non le Conseil des Commissaires.

Le système unicarémal a donc fait du chemin, plus peut-être dans les idées que dans les faits. Les Pays

allemands qui l'ont adopté n'y ont pas eu grand mérite. Les Etats baltes, sur les bords tranquilles de la Baltique, restent inaperçus. Avec la Yougoslavie, en raison de l'importance de cet Etat, le système s'élève ; avec la Turquie, il surprend. La plupart de ces pays ont pris des précautions contre la dictature possible de l'Assemblée ; avec la seconde Chambre, c'est l'organe modérateur, tout au moins l'organe de contrôle qui voit et prévient les fautes de l'autre Assemblée, que l'on supprime. Le contre-poids pourrait se trouver dans un système de Conseils dotés d'une grande autorité, Conseil d'Etat ou Conseils professionnels ; c'est une solution qui a été proposée. Mais aujourd'hui le contre-poids est soit dans un Exécutif fort, soit dans le peuple. Lorsqu'il doit être dans l'Exécutif, il est souhaitable que cet Exécutif tire sa force du peuple, venant de lui et s'appuyant sur lui.

CHAPITRE VII

Les résistances au déclin.

—x—

Nous avons exposé dans les précédents chapitres comment s'est traduit dans nombre de nations le discrédit qui s'attache à l'institution d'une seconde Chambre. Nous devons pour être impartial signaler que bien des Etats ont conservé le système unicaméral dans la forme où ils se l'étaient donné à la fin du XIX[e] siècle, malgré les attaques dont la Chambre Haute a pu y être l'objet. Parmi les constitutions nouvelles qui ont été élaborées depuis la fin de la guerre, il y en a trois qui donnent au Sénat qu'elles instituent une force au moins égale à celle qu'il connaissait auparavant, sans en démocratiser beaucoup le mode de recrutement. Au Pérou seulement, la condition de cens exigée pour l'éligibilité est jetée à bas, mais le Sénat y conserve par contre de sérieuses prérogatives qui

nous ont décidé à le ranger dans la catégorie des Hautes Assemblées qui résistent au flot envahisseur de la démagogie. Signalons en outre que le Nicaragua, seul des Etats de l'Amérique centrale, s'est converti au système bicarémal dans le courant de 1912.

*
* *

Le Sénat français est un exemple typique de ces Chambres Hautes qui, bien que fort combattues, n'en ont pas moins subsisté. Il est encore debout, car aucun parti, sauf le parti socialiste peut-être, n'a intérêt à le voir disparaître. Et cependant les attaques n'ont pas manqué contre lui. La cause en est au fait que les monarchistes de l'Assemblée Nationale ne s'étaient ralliés à la République qu'à la condition de la création de ce Sénat, et qu'il avait fallu, pour leur assurer cette garantie, voter la loi constitutionnelle relative à l'organisation du Sénat avant la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics. Le mode de nomination au Sénat, où chaque commune ne désignait qu'un délégué sénatorial, donnait la prépondérance aux communes rurales, beaucoup plus nombreuses que les communes urbaines, et comme les campagnes étaient restées monarchistes, la majorité du Sénat ne pouvait manquer d'appartenir au parti conservateur. Un tel état de choses ne pouvait durer ; Bard et Robiquet s'en étaient déjà aperçus en 1878, quand, dans la seconde édition de leur « Constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères », ils disaient : « L'avenir démontrera s'il n'est pas nécessaire de rétablir dans la composition du corps électoral sénatorial l'équilibre rompu au détri-

ment des villes, et de donner à celles-ci une représentation qui contribue à faire à la Chambre Haute l'image un peu fidèle de la nation (1) ». La revision constitutionnelle de 1884 vint partiellement rétablir l'équilibre en faisant pénétrer l'influence du nombre dans le « Grand Conseil des Communes de France ». Toute une hiérarchie des communes fut établie suivant leur population : le nombre des délégués sénatoriaux varia suivant le nombre des membres de chaque Conseil municipal. Mais, à dessein, aucune proportion véritable ne fut gardée entre l'importance numérique d'une commune et l'importance de sa délégation sénatoriale, et l'on relève dans l'article 6 de la loi du 9 décembre 1884 cette anomalie : « Les Conseils composés de 21 membres éliront 6 délégués ; les Conseils composés de 23 membres éliront 9 délégués », anomalie qui implique la croissance plus rapide du nombre des délégués sénatoriaux que du nombre des Conseillers municipaux. C'est ce qui a fait dire très justement à M. Joseph-Barthélémy : « La composition actuelle du collège électoral du Sénat est remarquable par une accumulation d'anomalies voulues et de défauts intentionnels de logique dont le but est d'assurer la majorité aux gros bourgs républicains, anticléricaux, opposés aux réformes sociales ». Avec de tels électeurs, les radicaux devaient bientôt garnir en nombre les travées du Luxembourg. Le siège était fait, la place conquise. Mieux valait s'y consolider que de continuer la campagne menée jusque là par le parti radical, et que de profiter de ce que l'on était dans la place pour la détruire. C'avait été en effet un des grands points du programme du parti républicain, et ensuite du parti radical, qui se disait son continuateur, que d'instaurer le système unicarémal, le seul démocratique, le seul

(1) Fidèles à leur conception démocratique, Bard et Robiquet accordaient le dernier mot à la Chambre des députés en matière de finance.

qui convienne à une véritable république digne de ce nom, le seul enfin compatible avec le grand principe rousseauïste de la dictature du nombre ! Beaucoup, et non des moindres, en sont revenus. Gambetta, Pelletan, Clémenceau, se sont convertis au système de la seconde Chambre, et même du Sénat tel qu'il existe. C'est Pelletan qui prononce ces paroles : « Quelles que fussent les précautions accumulées par les créateurs du Sénat pour en faire un instrument de résistance, l'esprit républicain y a pénétré... Tant que nous conserverons l'espoir de trouver en lui un collaborateur, nous n'embarrasserons pas la politique d'une question constitutionnelle ». Le principe était censé subsister, rappelé de temps à autre par quelques vieux radicaux qui déclaraient le laisser sommeiller tant que le Sénat ne ferait pas courir de danger à la République, mais bien résolus à le reprendre dans toute sa force et son intangibilité, lorsque la question d'opportunité à laquelle ils obéissaient aurait disparu, ce qu'ils espéraient d'ailleurs ne jamais devoir se produire.

Tous étaient donc d'accord vers 1910 sur le fait de la Haute Assemblée, sauf bien évidemment les socialistes, pour lesquels dans tout pays le système unicaméral est un dogme, et qui reprochaient aux radicaux de pactiser avec la réaction en abandonnant un point aussi important de leur programme. A cette époque, les projets de réforme du système électoral pour le Sénat ne manquent point. C'est le moment où l'Angleterre s'agite pour transformer sa Chambre des Lords. Les Français, eux aussi, veulent faire quelque chose de plus démocratique. Qu'elles émanent de députés radicaux, et réclament l'élection des sénateurs au suffrage universel (1), qu'elles émanent de républicains progressistes, et demandent l'élection au suffrage universel des hommes de quarante ans (2), ou l'élection

(1) Proposition J.-L. Breton, 1910.
(2) Proposition Duclaux-Monteil et Bonnefous, 1910.

par tous les Conseillers municipaux (1), les diverses propositions n'aboutissent pas.

En 1913, coup de théâtre. Le Cabinet Briand, mis en minorité au Sénat, après avoir posé la question de confiance, démissionne. Il s'agissait du vote de la loi qui introduisait la représentation proportionnelle dans les élections législatives. Les sénateurs ont toujours estimé qu'un candidat ne peut être élu lorsqu'il a réuni moins de suffrages qu'un autre ; ils repoussèrent le projet qui leur était transmis par la Chambre des députés qui y avait donné un avis favorable. Les radicaux de la Chambre, qui n'avaient pu y empêcher le vote en faveur de la représentation proportionnelle, attendaient avec confiance le verdict du Sénat républicain, peuplé de leurs amis politiques imbus du système majoritaire, Sénat républicain, vieux bastion du radicalisme qui, après s'y être installé, lui décernait dans la presse officielle du parti les éloges les plus dithyrambiques ! A côté des socialistes, partisans de la proportionnelle intégrale, qui ne ménageaient pas leurs sarcasmes aux « vieillards sans mandat du Luxembourg », traîtres à leur programme, ce furent les modérés, qui mettaient leur espoir dans la représentation proportionnelle, qui menèrent la lutte. Ils avaient toujours été partisans d'une seconde Chambre, ils ne se déjugeaient pas. Mais s'ils ne s'attaquaient pas au principe, ils en voulaient à la manière dont il était appliqué. Ils s'en prenaient au mode de recrutement du Sénat, à son pouvoir de toujours arrêter les décisions de la Chambre. Ils eussent voulu une Haute Assemblée établie à leur profit, de même que le parti radical, en y acquérant la prépondérance, avait amnistié le Sénat.

Après la guerre, la situation des partis politiques vis-à-vis du Sénat reste inchangée. Les républicains modérés, grâce à un mode de représentation propor-

(1) Proposition Fleury-Ravarin, 1912.

tionnelle, ont acquis la majorité à la Chambre des députés. Le Sénat est resté radical. Les radicaux mettent donc en lui tout leur espoir, et célèbrent, comme en 1913, les louanges du Sénat républicain (1). C'est d'un fort mauvais œil, au contraire, que le Bloc National voit en face de lui une institution qui lui résiste.

Le Gouvernement s'en prend au Sénat en tant que Haute Cour de Justice à laquelle, aux termes de l'art.12 al. 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le Président de la République peut déférer toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat. La Haute Cour, convoquée le 7 mai 1923 pour juger Cachin, Monmousseau et consorts, se déclare incompétente le 24 mai. Du coup, le gouvernement qui ne veut pas de la juridiction ordinaire pour des affaires de ce genre, veut trouver quelque chose pour substituer le Sénat qui ne veut pas marcher. On parle de revision constitutionnelle, mais, au fond, on se rend compte que la revision constitutionnelle est une question dangereuse à agiter ; il faut trouver autre chose, et on élabore un projet de loi ordinaire. Ce projet institue une Cour de Justice pour juger les personnes prévenues d'attentat contre la sûreté de l'Etat, Cour de Justice composée d'un haut jury choisi par le Sénat et chargé d'apprécier les faits, et de magistrats désignés par la Cour de Cassation, qui appliqueraient la décision du jury. La question s'est posée de savoir si une telle Cour de Justice, créée par une simple loi, serait inconstitutionnelle. Pour en soutenir la légalité, on a dit que l'organisation de la Justice n'est pas matière constitutionnelle ; que le gouvernement a le choix entre cette justice ordinaire et la Haute Cour, que par conséquent le Parlement peut créer une telle Cour de Justice, simple formation analogue à une Cour d'Assises, puisque le texte constitutionnel est respecté ; le

(1) En 1920, le Sénat relève le taux de l'impôt général sur le revenu.

gouvernement pourra toujours s'il le juge utile constituer le Sénat en Haute Cour de Justice pour juger le crime prévu à l'art. 12, al. 3, puisque la faculté d'option restera inscrite dans la constitution.

Le 10 janvier 1924, un député de la majorité, M.J. L. Bonnet, du groupe de l'Action républicaine et sociale (1), déposait un projet tendant à une revision complète de la constitution, revision qui préciserait notamment les pouvoirs du Sénat, pris entre les deux feux de la lettre de la constitution et de la pratique parlementaire. M. Bonnet n'est pas partisan de la Chambre unique, car la Chambre unique, c'est la dictature, soit de la Chambre elle-même qui tire l'Exécutif de son sein, soit de l'Exécutif qui tient de plus haut sa puissance et domine le législatif. Mais il ne convient pas de laisser au Sénat ses attributions actuelles dont la mauvaise délimitation lui permet un pernicieux usage. « Lorsqu'une loi aura été discutée contradictoirement par les deux Chambres, la Chambre du suffrage universel, éclairée par ses deux délibérations et les deux délibérations du Sénat, se livre à une troisième lecture qui est définitive, à moins que le Président de la République ne l'invite à en entreprendre une quatrième et dernière.

« Pour donner satisfaction à des scrupules de juristes on pourrait leur concéder que cette troisième ou quatrième délibération serait prise par une Chambre nouvelle, après dissolution ou après expiration normale du mandat de la précédente.

« Le veto suspensif du Sénat n'est pas une solution ni une fin. Il faut que le suffrage universel ait raison du suffrage restreint et dise le dernier mot. Rien n'est plus conforme à la logique, aux principes démocratiques et à la vérité du régime parlementaire ».

(1) J. O. Doc. Parl. Chambre S. O. 1924, p. 6 ; rapport du 11 mars 1924, annexe 7256, Doc. Parl. Chambre S. O. 1924. p. 528.

Il s'agit encore de délimiter exactement les droits du Sénat en matière de finances et de vote du budget, en s'en tenant à la tradition républicaine, à la tradition des Gambetta et des Jules Ferry, qui donnent à la Chambre le premier et le dernier mot en matière de taxes et de crédits. Il faut abolir la prépotence du Sénat et permettre au Président de la République de le dissoudre après avis favorable de la Chambre. Il est nécessaire de supprimer la responsabilité politique des ministres devant la Chambre Haute, car la conserver, même dans un texte tombé en désuétude, serait une offense au suffrage universel (1). Il importe, enfin de rétablir dans toute sa rigueur le principe de la séparation des pouvoirs politique et judiciaire. Que les délits ou les crimes soient politiques ou de droit commun, peu importe ; ce sont des délits ou des crimes, donc ils relèvent du pouvoir judiciaire. M. Bonnet enlève délibérément au Sénat sa formation juridictionnelle. La cause de cette dernière amputation des attributions sénatoriales se trouve dans la déclaration du Sénat qui se disait incompétent dans les poursuites intentées contre Cachin et Monmousseau. « Le récent arrêt du Sénat qui a proclamé son incompétence dans les poursuites des communistes démontre jusqu'à l'évidence l'illogisme et le péril d'une dualité d'attributions. Les uns ont félicité la Haute Assemblée d'avoir fait échec au ministère, les autres l'en ont blâmée ». Vous n'avez pas voulu suivre le gouvernement, Messieurs les sénateurs radicaux ! On vous fera bien voir que vous avez eu tort !

Le vote de la proposition Bonnet eût été pour les modérés une bien mauvaise affaire, car avec les élections du 11 mai 1924 la chance tourne. Les radicaux s'aperçoivent que le Sénat républicain, qui réprouve

(2) M. Bonnet a blâmé en pleine séance Poincaré d'avoir posé la question de confiance au Sénat « ce qui est sortir de la vérité constitutionnelle ».

la formule du Cartel des Gauches, n'est pas du tout si républicain que cela, et le cœur des modérés, désormais en minorité à la Chambre, en est rempli d'allégresse. Bientôt les situations se précisent. Le moment est venu pour le parti radical de reprendre l'intégralité de sa doctrine, puisqu'il ne fait plus la loi au Sénat. N'avons-nous pas vu un de ses organes, l'Œuvre, réclamer en manchette la suppression du Sénat, et le Quotidien, pour qui cette suppression est aussi l'idéal avoué, lancer ses foudres sur les « conservateurs sociaux » du Sénat ?

On attaque le Sénat car il a fait tomber le ministère Herriot. Mais les radicaux eux-mêmes ne cherchaient-ils pas à ranimer la vigueur de la Haute Assemblée, et si cette vigueur s'est tournée contre eux aujourd'hui, qu'ont-ils à dire ? M. François-Albert ne désavouera pas ces lignes qu'il écrivait dans la Revue politique et parlementaire du 10 janvier 1924 : « Les rapports furent si promptement rédigés, imprimés et distribués, que ce tour de force fit un peu sourire, et que nulle discussion sérieuse ne put être engagée. C'est le mercredi 26 décembre, entre 16 heures ½ et 19 heures que se trouvèrent expédiées la loi de finances et l'augmentation de traitement des fonctionnaires. Tant de célérité confine à l'enregistrement automatique et pourrait bien fournir un argument sérieux à ceux qui réclament l'économie d'une Assemblée législative. Certes, le rapporteur général crut devoir, en fin d'opération, adresser au gouvernement une protestation comminatoire, que celui-ci fut le dernier à prendre au sérieux. Il la reçut avec autant de scepticisme intime que de condescendance apparente, et il en sera ainsi, sans doute, tant que le Sénat n'aura pas manifesté par un geste efficace l'intention de mettre fin à cette parodie du respect qui le rend un peu ridicule ». Ce sénateur voulait un geste efficace qui relevât le prestige de son Assemblée ; le geste est fait, mais à son détriment, et

ce geste qu'ils avaient désiré, maintenant les radicaux l'attaquent.

La suppression virtuelle ou effective du Sénat est donc le plus cher désir du parti qui s'y trouve en minorité, alors qu'il est en majorité à la Chambre. Mais sitôt ce parti se retrouve-t-il en minorité à la Chambre qu'il est bien heureux de se compter en majorité au Sénat ; on fait taire toutes ses rancœurs, et on chante les louanges. Le Sénat est donc sorti vainqueur jusqu'aujourd'hui des attaques dont il a été l'objet. Son président, M. de Selves, a défini son rôle actuel : « Le Sénat ne sera jamais un instrument de discorde ni un organe rétrograde. Il n'est point l'ennemi des nouveautés généreuses, mais en exerçant un rôle régulateur, il remplit son mandat constitutionnel, sert la République et justifie, une fois de plus, la confiance que le pays a mise en lui » (1).

Nous croyons, pour terminer ce fort bref aperçu sur le Sénat français, devoir signaler quelques idées originales, et l'opinion de la doctrine la plus qualifiée. Le Sénat est condamné par la Jeune République, dont les aspirations de saine démocratie ne peuvent s'arranger que d'une Chambre unique. M. Giraud, dans son récent ouvrage sur la Crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif, rappelant et commentant les critiques que M. Joseph-Barthélémy formulait contre le Sénat en 1913, demande purement et simplement la suppression de cet organe représentatif de l'esprit de tradition, force d'inhibition considérable. C'est aussi une seule assemblée (et encore quelle assemblée !) que demande M. Gustave Hervé dans son journal La Victoire, organe de la République autoritaire : « Nous le (le Président de la République) voulons contrôlé par une Chambre unique, dont les pouvoirs seront strictement réduits au vote du budget

(1) Séance du 20 janvier 1925.

et à la ratification de la guerre et de la paix ; nous le voulons enfin armé du droit de dissolution, en cas de conflit grave et persistant avec la Chambre, pour permettre au suffrage universel de trancher le différend souverainement (1).

Le doyen Duguit est partisan d'une seconde Chambre, mais non du Sénat tel qu'il existe ; étudiant les attributions du Sénat, il estime l'art. 6 de la loi du 25 février 1875 absolument formel, et admet la mise en jeu de la responsabilité politique des ministres devant le Sénat comme devant la Chambre des députés (2). Le doyen Hauriou fait une distinction. Constatant que le Sénat a les mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre, il ne veut pas refuser au gouvernement ce moyen de contrainte morale qu'est poser la question de confiance ; mais il ne veut pas admettre qu'un vote de défiance émanant spontanément de l'initiative sénatoriale puisse entraîner la chûte d'un ministère (3). Esmein conteste formellement à la Haute As-

(1) La Victoire, N° du 9 janvier 1925.

(2) « Je conclus donc que les ministres sont responsables et devant la Chambre des députés et devant le Sénat, et, comme les deux assemblées sont égales en droit, cette responsabilité produit les mêmes effets devant l'une et l'autre assemblée ». « Si la majorité de la Chambre nouvelle est d'accord avec le Sénat, pas de difficulté. Si la majorité de la Chambre dissoute est réélue, le Sénat n'a qu'à s'incliner et doit accepter le ministère qui a la majorité dans la Chambre. Ainsi le Sénat n'a point une prépondérance véritable ; lui aussi devra s'incliner devant le verdict du suffrage universel qui reste le juge sans appel ». « Si, sans violer la constitution, le Sénat a pu forcer des ministères à s'en aller, c'est qu'il peut les renverser. Si les ministres ont posé la question de confiance, c'est qu'ils reconnaissaient qu'ils devaient se retirer s'ils n'avaient pas la confiance de la Haute Assemblée ». Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome IV, pages 853 sqq.

(3) « Le Sénat doit conserver le droit d'interpellation parce qu'il doit pouvoir instituer un débat sur la politique générale, mais il n'est pas nécessaire que ce débat ait une sanction. Que si le Sénat refusait le vote de l'impôt, ou de crédits budgétaires, comme il le fit en 1896, alors il y aurait

semblée le droit de provoquer la démission du Cabinet remarquant cependant que si elle n'en a pas le droit, elle en a parfois trouvé le pouvoir (1).

*
* *

A côté des Etats qui n'ont pas modifié leur constitution, il y en a d'autres qui ont refondu leur charte constitutionnelle en conservant les principes qui fleurissaient au début du XX[e] siècle, et même en supprimant certaines des différences qui faisaient de la Chambre Haute un organe inférieur en puissance à la Chambre basse. Nous étudierons dans cette catégorie les Sénats péruvien, belge et roumain.

Chaque partie du Congrès péruvien possède en principe les mêmes attributions. L'une ou l'autre des Chambres est en premier lieu saisie d'un projet de loi. Elle le vote ; l'autre l'amende ou le repousse. La

à prendre des mesures provisoires extraordinaires et à porter la question devant le pays par une campagne d'opinion destinée à préparer une revision constitutionnelle des pouvoirs financiers de la Haute Assemblée. Le gouvernement, surtout s'il est appuyé par la Chambre basse, ne doit pas laisser diminuer ses pouvoirs ». Hauriou Précis de droit constitutionnel, p. 420, note.

(1) Le Sénat a triomphé et obtenu le résultat auquel il prétendait, la démission d'un ministère. Mais s'il a montré qu'il avait le pouvoir de faire tomber un ministère, il n'a point démontré qu'il en avait le droit ». « Or, rien n'est plus dangereux en matière constitutionnelle que de confondre le pouvoir avec le droit et de conclure de l'un à l'autre. De ce que le Sénat comme la Chambre des députés, avant le vote de l'impôt, a par cela même et toujours le pouvoir de le refuser, il ne s'ensuit pas qu'il ait le droit de forcer un ministère à se retirer en lui refusant les impôts nécessaires aux services publics ». Esmein et Nézard, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, Tome II, p. 251.

Chambre saisie à l'origine devra, pour insister sur sa primitive résolution, réunir les deux tiers des votes du total de ses membres. L'autre assemblée pourra arrêter la loi si sa majorité contre cette loi se monte aussi, à la seconde discussion, aux deux tiers de ses votants. Les ministres sont solidairement et individuellement responsables devant chacune des Chambres. Cela résulte de l'art. 133 : « Les ministres atteints par un vote de défiance d'une des Chambres ne peuvent pas continuer leurs fonctions ». Les discussions intervenues dans différents pays au sujet de dispositions constitutionnelles analogues ont suffisamment éclairé les constituants péruviens sur la portée d'une telle déclaration ; il semble que puisqu'ils l'ont cependant inscrite dans la constitution, et sans équivoque possible, elle doive être rigoureusement appliquée. Par ailleurs le Sénat est chargé de décider s'il y a ou non lieu d'exercer des poursuites, par suite des accusations portées devant lui par la Chambre des députés contre le Président de la République, les membres des deux Chambres, les ministres d'Etat et les conseillers de la Cour Suprême pour infractions à la constitution et pour tout délit punissable commis dans l'exercice de leurs fonctions. Le Sénat en outre tranche les conflits de compétence qui se produisent entre la Cour Suprême et l'Exécutif ; il approuve ou désapprouve les nominations des ministres diplomatiques et des membres du Conseil d'Etat. On voit donc que les attributions du Sénat péruvien sont considérables, et cela semble logique pour une Chambre où l'âge seul est une condition d'éligibilité.

La réforme de 1893 avait rendu au Sénat belge une partie de son activité législative, qui auparavant n'existait plus que de nom. Peu à peu le gouvernement prend l'habitude de donner au Sénat des projets de loi à discuter en premier lieu, pour désembouteiller la Chambre, car, au dire de Georges Smets, « c'est

la Chambre qui est devenue un instrument de législation incommode, par l'intempérance de ses discussions et la confusion de ses délibérations : c'est là que l'examen des budgets est trop long, et la confection des lois trop laborieuse ». Cette part active prise par la Chambre Haute à la vie législative du pays ne fait pas peu pour rehausser son prestige. Cependant, le Sénat voit encore son influence diminuée par le fait que les lois de finances sont toujours présentées en premier lieu à la Chambre des Représentants qui les garde jusqu'à la dernière extrémité, tant et si bien qu'au Sénat on est souvent obligé d'établir les rapports sur les budgets à l'avance, car on n'en aurait pas le temps lors de la transmission du projet à la Haute Assemblée. Le gouvernement use de toute son influence près de ses amis politiques pour obtenir d'eux la ratification pure et simple des votes de la Chambre basse, afin de ne pas amorcer une seconde discussion. Aussi un auteur, Speyer, pouvait-il, malgré le très sensible rehaussement des pouvoirs du Sénat, le traiter « d'institution moribonde ».

Après la guerre, la question du mode de recrutement et des pouvoirs du Sénat se pose en Belgique comme dans tous les Etats atteints par le grand conflit. On propose de rendre le veto du Sénat simplement suspensif ; on propose de faire entrer le referendum dans la pratique constitutionnelle pour limiter la puissance des organes législatifs. Ces suggestions sont repoussées. Bien plus, la différence qui existait entre les deux Chambres au détriment de la Haute Assemblée, différence qui tenait aux droits du Parlement dans l'initiative et le vote des lois financières et des lois sur le contingent, disparaît (1).

(1) Cela résulte de la suppression de l'alinéa 2 de l'art. 27 de la Constitution, qui était ainsi conçu : « Néanmoins, toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des représentants ». Aujourd'hui, il subsiste seulement de l'art. 27, son alinéa 1er : « L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif ».

Le recrutement du Sénat se fait selon une division tripartite ; ne peuvent être élus que des Belges âgés de quarante ans. Le Sénat se renouvelle intégralement tous les quatre ans. La première tranche est composée de membres élus au suffrage universel, sans vote plural, à raison de la population de chaque province. Les éligibles doivent appartenir à l'une des 21 catégories énumérées à l'art. 56 bis de la Constitution. Le professeur Errera voit là une sorte de représentation professionnelle, et ramène ces 21 catégories à quatre grandes classes : fonctions publiques, capacité, fortune, travail. La seconde tranche, élue hors de leur sein par les conseils provinciaux, à raison de la population de chaque province, mais au nombre de trois au moins pour chacune, fait triompher l'idée de représentation des intérêts régionaux. La troisième tranche du Sénat, dont les membres sont élus en nombre moitié moindre que ceux de la catégorie précédente, est recrutée par cooptation par les sénateurs déjà élus, en tenant compte de la règle de la représentation proportionnelle. Ce mode de recrutement, plus démocratique que celui qui existait auparavant est cependant loin de sacrifier aux doctrines du jour.

La Roumanie, comme la Belgique, a été considérablement atteinte par la guerre, mais comme elle en est sortie fort agrandie, il lui était nécessaisaire de refondre sa constitution pour l'adapter à toutes les parties qui composent aujourd'hui le royaume. Le principe ancien est à nouveau posé, toute loi demande l'aprobation des trois branches du pouvoir législatif, le roi et les deux assemblées ; aucune loi ne peut être soumise à la sanction royale qu'après avoir été discutée et votée librement par la majorité des deux assemblées. L'ancienne disposition relative à la priorité de la Chambre des députés pour le vote des lois relatives aux recettes et dépenses de l'Etat, et au contingent, subsiste. Le mode de recrutement du Sénat

est modifié ; il y a des sénateurs de droit, en vertu de leur haute situation dans l'Etat ou dans l'Eglise ; leur mandat cesse en même temps que la dignité ou la qualité qui leur en a attribué le droit. Il y a une autre catégorie de sénateurs de droit, qui acquièrent cette qualité pour avoir exercé un certain temps (sessions, législatures, années) des fonctions politiques ou militaires, ou de hautes fonctions judiciaires. Les autres sénateurs sont élus parmi les citoyens âgés de quarante ans ; ils siègent quatre ans. « Tous les citoyens roumains à partir de quarante ans élisent, par circonscriptions électorales qui ne peuvent être plus étendues qu'un district, par vote obligatoire égal, direct et secret, un nombre de sénateurs ». « Les membres choisis dans les conseils urbains et ruraux, réunis en un seul collège, choisissent par vote obligatoire, égal et secret, un sénateur pour chaque district ». « Les membres des Chambres de Commerce, d'Industrie, de Travail, et d'Agriculture, réunis en collèges séparés, choisissent dans leur sein chacune un sénateur de chaque catégorie et pour chaque circonscription électorale. Ces circonscriptions électorales spéciales sont fixées par la loi électorale, leur nombre ne pouvant dépasser six ». « Chaque université choisit, dans son sein, chacune un sénateur par le vote des professseurs». Mentionnons enfin, l'originale disposition qui crée un conseil législatif, dont le but est d'aider consultativement à la rédaction et à la coordination des lois émanant soit du pouvoir exécutif, soit de l'initiative parlementaire, aussi bien qu'à la rédaction des règlements généraux d'application des lois ; les Assemblées ne peuvent procéder à la discussion des projets de loi qu'après avoir obtenu l'avis du Conseil législatif, ou après que le délai imparti à ce Conseil est expiré sans qu'il ait donné son avis.

Le Sénat italien, de même que le Sénat belge, n'avait plus grande puissance effective en matière législative, son rôle consistant à approuver les projets votés par

la Chambre, projets qui lui étaient soumis au dernier moment, de telle sorte qu'il avait la main forcée ; la seule marque de son activité au XX^e^ siècle fut sa lutte contre les décrets-lois, pris par un gouvernement en accord avec la Chambre des députés, puisque possédant sa confiance, au mépris des droits du Sénat. Les crises ministérielles se succèdent ; l'opinion publique en est excédée, et c'est là ce qui explique la facilité avec laquelle elle a accepté le coup d'Etat de Mussolini, à la fin de 1922. Mais le fascisme s'aperçoit qu'une dictature ne peut être éternelle, et avant d'en revenir au cours normal des choses, il veut doter l'Italie d'une constitution en rapport avec ses vues politiques. On ne sait encore exactement ce que sera la constitution après la réforme qu'elle va subir. Certains points semblent cependant acquis. Le Sénat subsisterait avec son mode de recrutement actuel, c'est-à-dire la nomination de ses membres par le roi. Il obtiendrait l'égalité complète avec la Chambre des députés en recevant le droit d'initiative sur toutes les matières qui touchent aux finances, au lieu du simple droit d'amendement qu'il possédait autrefois ; il y aurait là un redressement de ses attributions semblable à celui qui a été opéré en Belgique, et qui a contribué à faire du Sénat belge une assemblée forte. Enfin, dans certains cas, la séance plénière des deux Chambres serait prévue. Mais tout cela n'est que projet, et la sérieuse réaction qui s'organise contre le fascisme pourrait peut-être bien empêcher ce projet d'aboutir.

De toute façon, il nous faut reconnaître une résistance assez forte au double courant démocratique, résistance violente même parfois en ce qui concerne les pouvoirs des Sénats plus étendus que jadis sur certaines matières, au point de faire disparaître les différences traditionnelles qui caractérisaient les deux Chambres. Pour ce qui est du mode de recrutement, la résistance est moins vive, et l'esprit populaire pé-

nètre les Hautes Assemblées, toutes engagées sur la pente qui les conduira, peut-être en s'arrêtant à un suffrage indirect, à l'élection par le peuple.

CHAPITRE VIII

CONCLUSION

—×—

Si toute seconde Chambre venait à disparaître, ou si la seconde Chambre se trouvait vis-à-vis de la première dans une situation considérablement amoindrie, une coutume constitutionnelle venant réduire à néant le reste de ses attributions et en faire une institution incapable vraiment de correspondre à l'autre et d'exercer les derniers pouvoirs qui lui ont été concédés, il faudrait trouver quelque chose qui fut le contrepoids indispensable de l'Assemblée, et qui sauvât de sa dictature. Par la mise en jeu de la responsabilité ministérielle, le Parlement est le maître du gouvernement, et si le gouvernement donne des directives au Parlement, c'est parce qu'il est composé des chefs des partis politiques, et c'est en tant que chefs des partis de la majorité que les ministres usent de leur influence

auprès des parlementaires ; mais le jour où les chefs ne plairont plus, où la désaffectation pour eux se mettra dans les troupes du parti, tandis que l'étoile d'autres dirigeants montera à l'horizon et les hissera aux premières places du groupe, le Cabinet, n'ayant plus son autorité de jadis, tombera. Si deux Chambres sont d'accord sur la marche de la politique générale, on pourra dire que la nation veut que cette impulsion soit donnée à sa politique, mais si en droit ou en fait, il n'y a qu'une Chambre, ne pourra-t-on penser que quelques éléments de la volonté nationale ont été négligés et douter du bien-fondé d'une décision de cette unique assemblée ? Il faut réprouver et éviter toute dictature quelle qu'elle soit, et, d'où qu'elle vienne ; une seule volonté doit faire la loi, celle du peuple ; i ne faut pas que sans appel possible cette volonté puisse être travestie par ses représentants. C'est pourquoi, pour établir une balance des pouvoirs, certains ont organisé près de la Chambre représentative une institution qui puisse lui répondre, et qui puisse s'assurer que sa volonté et bien celle du peuple.

La France de 1848 avait placé près de l'Assemblée un Président de la République élu par le peuple. L'Allemagne de Weimar a placé près de son Parlement un Président du Reich issu directement du suffrage populaire. De tels hommes peuvent avoir une autorité forte, trop forte même, et le coup d'Etat du prince Louis-Napoléon est là pour nous l'apprendre. Du choc des conceptions contraires de deux institutions puisant dans leur source une autorité égale, naîtra une lutte qui ne se terminera qu'au jour où, l'une vaincue, brisée, l'autre fera sentir de tout son poids le fardeau de sa victoire. Dictature de l'Assemblée ou dictature du chef d'Etat, toutes deux s'exerçant au même nom du peuple ? Il ne faut ni l'une ni l'autre.

Est-ce à dire que si le peuple ne doit pas intervenir que par mandataires, il doive constamment rôder au-

tour des urnes pour manifester ses opinions ? Aucune constitution n'a été si loin, aucune n'y ira, du moins d'ici longtemps. Dans les petits Etats, l'initiative populaire, le referendum, plus faciles pour des raisons matérielles, peuvent être plus souvent employés. Dans les grands Etats, telle quelle est organisée aujourd'hui, l'initiative populaire est absolument illusoire. Comment les bonnes volontés privées ou même des association politiques, parviendraient-elles à recueillir dans un laps de temps assez court les signatures dûment reconnues authentiques de deux à trois millions d'électeurs ? Il y a là une menace toute platonique pour le Parlement, menace qui pour une simple loi ordinaire empêcherait toute tentative de ce genre ; et pour une demande de revision constitutionnelle, qui pourrait tenir plus à cœur et donner le courage de surmonter bien des difficultés, le nombre des adhésions exigées se trouve ordinairement doublé. Le referendum est d'un usage plus pratique. Qu'il soit provoqué sur le principe d'une réforme ou sur le texte législatif même voté par l'Assemblée, il interviendra ordinairement pour départager le législatif et l'Exécutif, arrêter la publication d'une loi que l'Exécutif réprouve, ou saisir d'un projet le législatif qui résiste à toute suggestion de l'Exécutif.Le referendum ainsi employée peut dégénérer en un véritalbe plébiscite. En cas de dissentiment grave entre le gouvernement et l'assemblée, sur l'instigation de l'un ou de l'autre de ces pouvoirs, le peuple dira lequel possède sa confiance, et, suivant sa réponse, le gouvernement démissionnera, ou l'assemblée sera dissoute. Mais le referendum est un moyen difficile à employer, une machine considérable dont la mise en mouvement et le fonctionnement sont peu pratiques. Il ne faudrait pas qu'on s'en serve toujours à l'heure où une crise ministérielle serait imminente, mais il faudrait qu'il fût employé au moment où une inconstitutionnalité serait sur le point d'être accomplie ; s'il avait existé en France, il eût fallu l'employer en 1924

pour dire lequel, du Président de la République ou de la Chambre, devait s'incliner. On dira peut-être qu'au début d'une législature,ou dans un pays qui use de législatures relativement courtes, le referendum est inutile ; que le suffrage universel s'est prononcé ; non, les élections pour un mandat, même relativement court, ne se font pas sur un point déterminé, sur la volonté de faire telle ou telle loi ; elles se font sur un programme vague au fond, si dans la forme il est fort poussé ; elles se font même sur des questions de personnes et ne sont pas exemptes de l'intrusion de la politique de clocher ; et si, dans le secret de son âme, un candidat désire mettre à la porte le Président de la République, il ne va pas le dire à des électeurs que cela pourrait effaroucher. Et voilà pourquoi, dans certains cas, le referendum est absolument nécessaire, et s'il l'est même parfois dans un Etat qui possède deux Chambres, dont l'une peut s'opposer à l'autre, à plus forte raison l'est-il dans un Etat où la décision d'une Chambre unique ne serait, en aucune circonstance, sujette à la revision d'un autre pouvoir ?

Mais si l'assentiment du peuple peut parfois intervenir pour annihiler ou corroborer la décision de l'assemblée, cet assentiment ne peut guère se donner que sur l'ensembe de la loi, en quelque sorte sur son principe, et non sur les détails d'application. Ces détails d'application sont ordinairement étudiées dans des commissions de deux assemblées différentes. Si une seule commission d'une seule assemblée a à se prononcer sur eux, le travail ne sera-t-il pas moins bien fait, et ne faut-il pas quelque institution nouvelle pour répondre à cette infériorité du système unicaméral ? On répond à cette objection en créant près de la Chambre unique des conseils consultatifs qui seraient obligatoirement saisis des projets de loi, pour donner à leur sujet, dans un délai déterminé, leur avis. Ces conseils existent dans des Etats qui vivent sous le régime

bicaméral. Un Conseil Législatif est institué en Roumanie, qui pourtant a deux Chambres ; pourquoi un tel conseil ne serait-il pas institué dans les autres pays ? Le Reich allemand a un Conseil économique ; pourquoi un tel conseil, perfectionné, adapté aux besoins et aux conceptions particulières de chaque Etat, ne serait-il pas créé, avec mission de faciliter la tâche de l'assemblée politique, en suggérant des idées, des projets qui seraient obligatoirement soumis au Parlement politique qui conserve seul le pouvoir de décision en examinant les projets émanant de l'Exécutif ou de la Chambre, en donnant son avis, formulant ses objections précisant les motifs de telle ou telle modification qu'il juge utile, ou de l'inopportunité de projet présenté ? Composé de techniciens élus dans la profession organisée ou dans le groupement de métiers connexes, divisé en commissions et sections d'après une répartition faite sur la base de larges spécialités, commissions qui décideraient seules sur la question qui concerne leur compétence technique, sauf en des cas particulièrement importants qui intéressent la production entière, ce Conseil Economique serait appelé à rendre les plus grands services, et pourrait aider à remplacer les Chambres-fantômes que l'on rencontre aujourd'hui.

Puis un tel conseil échappe aux critiques sous lesquelles succombent les conceptions de ceux qui, allant plus loin, voulaient une intégrale représentation des intérêts. Car si la seconde Chambre politique a été attaquée au point qu'on en demande la suppression, ça a été parfois pour la remplacer par une Chambre Economique, par une assemblée professionnelle qui, se justaposant à l'assemblée politique, formerait avec elle le Parlement de la Nation. « Si l'on veut, a dit Duguit, l'un des plus chauds partisans de la représentation professionnelle en France, que le Parlement soit une exacte représentation du pays, il faut qu'il soit composé de deux Chambres, dont l'une représentera

plus particulièrement les individus (la Chambre des députés) et dont l'autre (le Sénat) représentera plus particulièrement les groupes sociaux, suivant un système que l'art politique saura déterminer pour chaque pays. Les deux Chambres ont alors un mode de recrutement démocratique national ; le Parlement contient alors tous les éléments constitutifs du pays ; il est véritablement un organe de représentation (1) ». Démocratique, un tel système représentatif ? Non ; la véritable démocratie ne connaît que l'individu politiquement égal à la base, titulaire d'un seul vote. La véritable démocratie ignore cette représentation de classes, de castes, d'associations ou de syndicats, qui participeraient à l'éclosion de la volonté nationale, qui détiendraient une part de la souveraineté grâce à laquelle les intérêts prédominants boycotteraient les petits, à moins que tous s'entendent et fassent leur paix sur la bourse du consommateur, car si les uns sont les consommateurs de ce que produisent les autres, il y aurait beaucoup de consommateurs cependant qui ne seraient pas représentés dans une telle assemblée. Si cette Chambre était véritablement une Chambre professionnelle, voilà le danger qui serait à craindre ; mais cela ne serait pas ; quel que soit son mode de nomination, quelle que soit la tranche sociale qu'elle représente, une assemblée qui doit s'occuper de questions politiques deviendra vite une assemblée politique. Et comme la politique se mêle à toutes les questions, envahit tous les domaines, les représentants des groupes sociaux déserteront leurs professions pour former des partis politiques, tout au moins d'une façon voilée ; où sera alors le but cherché ? Les commerçants transplantés de derrière leur comptoir, les ouvriers enlevés à leurs machines, les cultivateurs enlevés à leur charrue, le rempliront-ils, ce but, lorsqu'ils trancheront

(1) Traité de droit constitutionnel, T. III, p. 560.

non des questions où ils interviendraient comme techniciens — et pour chaque question il n'y aurait jamais qu'une fort petite partie de la Chambre composée de techniciens — mais des questions épineuses au cours de la discussion desquelles se réveillera l'homme politique qui sommeille en chacun ?

Nous reviendrions avec ce système, à une aristocratie, l'aristocratie des producteurs, l'aristocratie des métiers, qui remplirait une Seconde Chambre politique. Cela, nous le répétons, ne serait pas démocratique; cela n'arrivera pas comme solution de la crise, car ce n'est pas de ce côté que le courant des faits nous mène. Les constitutions qui se sont élaborées au lendemain de la guerre marquaient le déclin des Chambres Hautes, quelles qu'elles fussent, car leur principe lui-même semblait atteint. Il s'est produit une accalmie; la démocratie triomphante subit aujourd'hui une crise qui se décèle dans les idées, qui se montre dans les pays chez lesquels les abus de la démagogie ont amené une réaction violente. Ce sont les soubresauts qui ponctuent la marche de l'évolution. Quelques pays, l'Allemagne, l'Autriche peut-être, reviendront un moment sur ce qu'elles ont fait. D'autres Etats prendront leur place à la tête du mouvement un instant ralenti. La progression ascendante de la représentation proportionnelle facilitera bien des choses, car elle est un signe de liberté et de justice qui aidera elle aussi à remplacer la Chambre Haute dans la balance que représentait un pouvoir législatif bicéphale. Ne repoussons pas l'évolution qui avance toujours, malgré quelques arrêts, quelques reculs, et quelques regards chargés de regrets lancés en arrière ; l'évolution est bien préférable à la révolution qui pourrait survenir. Les Chambres Hautes portaient en elles un germe de mort ; le Sénat belge, malgré son regain passager de vigueur, n'échappera pas à la prédiction de Georges Smets, plus qu'un autre : « Et tantôt haï pour le succès de ses interventions, tantôt méprisé pour son inaction et son effacement, il semble ne pouvoir faire taire les critiques et les plaintes que par son entière disparition. C'est le sort de toutes les Chambres Hautes ; il faut l'accepter. »

APPENDICE I

LISTE CHRONOLOGIQUE

(à partir de 1911)

des principales dispositions constitutionnelles visant les Chambres Hautes.

1911	11 août	Royaume-Uni	Parliament Act.
»	21 août	Portugal	Constitution.
1912	12 mars	Nicaragua.....	Constitution.
1913	31 mai	Etats-Unis.....	XVIIe Amendement.
1914	1er mai	Chine.....	Constitution.
»	13 juin	Vénézuéla.....	Constitution.
»	18 septemb.	Royaume-Uni.....	Home Rule Act.
1915	5 juin	Danemark	Constitution.
1917	15 octobre	Uruguay	Modification const.
1918	12 juin	Haïti...	Constitution.
»	30 novembr.	Islande.....	Acte d'Union.
1919	11 août	Allemagne.....	Constitution.
»	23 décembr.	Empire britannique..	Constitution de l'Empire de l'Inde.
1920	19 janvier	Pérou	Constitution.
»	29 février	Tchécoslovaquie.....	Charte constitutionnelle.
»	10 septemb.	Danemark	Modification const.
»	1er octobre	Autriche	Constitution.
»	30 novembr.	Prusse.....	Constitution.
»	23 décembr.	Royaume-Uni	Loi constitutionnelle pour assurer un meilleur gouvernement à l'Irlande.
1921		Suède	Modification à la constitution et à la loi organique du Riksdag.
»	17 mars	Pologne.....	Constitution.
»	24 mars	Allemagne.....	Modification const.
»	14 avril	Malte	Constitution.
»	9 juillet	Allemagne	Loi organisant la Haute Cour de Justice.
»	24 août	Belgique	Modification const.
1922	6 décembr.	Etat libre d'Irlande ..	Constitution.
1923	28 mars	Roumanie.....	Constitution.
»	19 avril	Egypte.....	Constitution.
»	10 octobre	Chine.....	Constitution.
»	1ernovemb.	Mésopotamie	Constitution.

APPENDICE II

LISTE CHRONOLOGIQUE

des constitutions d'après-guerre qui admettent le système de la chambre unique.

1919	21 mars	Bade.
»	15 mai	Grand Duché de Luxembourg.
»	20 mai	Wurtemberg.
»	17 juillet	Finlande.
»	14 août	Bavière.
»	12 décembre	Hesse.
1920	9 août	Esthonie.
»	9 novembre	Saxe.
1921	20 janvier	Turquie.
»	11 mars	Thuringe.
»	28 juin	Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.
»	2 octobre	Liechtenstein.
1922	15 février	Lettonie.
»	1er août	Lithuanie.

Vu :

Le Professeur chargé de la correction,

LE FUR

Vu :

Rennes, le 26 mai 1925

Ch. TURGEON

Vu et permis d'imprimer :

Rennes, le 27 mai 1925,

Le Recteur,

L. GÉRARD-VARET.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE V

CHAPITRE PREMIER. — Les Chambres Hautes au début du XXe siècle 1

CHAP. II. — Le sens de l'évolution 27

CHAP. III. — Le Parliament Act de 1911 et les projets de réforme de la Chambre des Lords 43

CHAP. IV. — Les tendances fédéralistes du groupe germanique 69

CHAP. V. — Les Sénats slaves 99

CHAP. VI. — La Chambre unique 121

CHAP. VII. — Les résistances au déclin 135

CHAP. VIII. — Conclusion 153

APPENDICE I. — Liste chronologique (à partir de 1911) des principales dispositions constitutionnelles visant les Chambres Hautes 160

APPENDICE II. — Liste chronologique des constitutions d'après-guerre qui admettent le système de la Chambre unique 161